

Globaliseringens effekt på partienes syn på relasjonen stat- marked

-en analyse av kraftmarkedspolitik 1997-2009

Helle Gislerud



Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2006

Forord

Min interesse for globaliseringen ble vekket da jeg leste Globaliseringsfellen av Martin og Schumann. Utgangspunktet om å studere hva betyr/er globalisering som fenomen og begrep viste seg å være for ambisiøst for det omfanget som en hovedoppgave tillater. Avgrensning av denne studien har derfor blitt til underveis og ved tilfeldigheter, eller har den ikke?

Min kjennskap til kraftbransjen har blitt tilegnet gjennom fire års sommerjobb og at min far har vært stasjonssjef ved Hakavik Kraftverk. Dette kraftverket ble bygget i årene 1917-1921 for å levere enfasestrøm til den første elektriske jernbanestrekningen Drammen – Kristiania.

I perioden 1996-1998 tilbrakte jeg to år i Lyon, hvor nettopp den franske presidenten Chirac under G8-møtet i 1996 satt globalisering på dagsordenen. To år senere ble globalisering et tema i den norske debatten. Når jeg nå avslutter mine studier på hovedfaget med nettopp å kombinere globaliseringens innvirkning på norsk politikk ved en analyse av kraftmarkedet med tanke på statlig styring og eierskap føles det som ringen er sluttet.

Takk til min veileder Ole Jacob Sending ved NUPI for faglige og konstruktive innspill. Hans tilgjengelighet for alle mine spørsmål underveis har gjort skriveprosessen og dens utfordringer lettere. Uten denne kommunikasjonen ville det blitt et ensomt arbeid.

En spesiell og hjertelig takk til de som har støttet meg i denne lange prosessen går likevel til August 5 år og min kjæreste Dag Øivind. Det er de som best har merket fordeler og ulemper ved å ha en studerende mamma. Prosessen har lært meg at prioritering er viktig, og for meg har dere vært overordnet utdanningssystemet. Jeg er glad i dere.

Og mor og far – takk for at dere innprentet meg at man må ha en utdanning. Det gjorde at jeg mobiliserte vilje og utholdenhet nok til både å fullføre studiene ved LUISS i Roma og denne oppgaven. Onkel Ole - du er ikke glemt, din støtte med tid, kunnskap og finansiering opp gjennom årene fortjener også en stor takk.

Oslo, Mars 2006
Helle Gislerud.

Innhold

FORORD	I
INNHold.....	III
1. INNLEDNING.....	1
2. TEORI OG METODE.....	10
2.1 HISTORISK BAKGRUNN.....	12
2.2 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV PÅ POLITIKK	12
2.2.1 Teoretiske skillelinjer	14
2.3 LOGIC OF APPROPRIATENESS	15
2.3.1 Meningsproduksjon.....	15
2.3.2 Regler og Situasjon	16
2.3.3 Endringsforståelse	23
2.4 METODE.....	24
2.4.1 Grunnleggende metodisk tilnærming	25
2.4.2 Partiprogram som kilde.....	26
2.4.3 Pålitelighet og gyldighet	28
3. STATENS ROLLE OG HJEMFALLSINSTITUTTET.....	30
3.1 INNLEDNING.....	30
3.2 SAMFUNNMESSIG UTVIKLING	31
3.2.1 Ideen om Staten som eier – Eiendomsretten	32
3.3 KONSESJONSLOVENE OG HJEMFALLSINSTITUTTET	34
3.3.1 Hvorfor fikk vi hjemfall	36
3.3.2 Striden om konsesjonslovene.....	39
3.4 KRAFTMARKEDET OG STATSKRAFTENGASJEMENTET	41
3.4.1 Den todelte elforsyningen 1906-1920	42
3.4.2 Politiske målsetninger om forvaltning eller foretning?	42
3.4.3 Vannkraftpolitiske skillelinjer.....	45
4. DE POLITISKE PARTIENE SIIT SYN PÅ GLOBALISERINGEN.....	51
4.1 INNLEDNING.....	51
4.2 NASJONAL TIL GLOBAL - REDEFINERING AV STYRINGSUTFORDRINGER.....	52
4.3 DEBATTEN OM GLOBALISERINGSMELDINGEN:	54
4.4 DE POLITISKE PARTIENES SYN PÅ GLOBALISERINGEN.....	57
4.4.1 Sosialistisk Venstreparti - Konsentrasjon av makt og behov for politisk styring.....	57
4.4.2 Det norske Arbeiderparti - Politisk styring med markedskreftene.....	59
4.4.3 Venstre - Globaliseringen er et gode.	61
4.4.4 Høyre – Markedet er løsningen	64
4.5 OPPSUMMERING.....	67
5. PARTIENES SYN PÅ RELASJONEN STAT - MARKED (1997-2005).....	69
5.1 INNLEDNING.....	69
5.2 ETABLERTE INSTITUSJONELLE RAMMER (FOR STATLIG STYRING OG EIERSKAP).....	69
5.2.1 Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift	70
5.2.2 Drømmen om en konkurransetilpasset, men styringsdyktig stat	70
5.3 PARTIENES POLITIKK / PROGRAM 1997-2001	74
5.3.1 Sosialistisk Venstreparti (Sv) 1997-2001 - Konsesjonslovgivning	75
5.3.2 Det Norske Arbeiderparti (Ap) 1997-2001 - For og imot markedet.....	76
5.3.3 Venstre (V) 1997-2001 - Åpne for privat eierskap.....	78

5.3.4	<i>Høyre (H) 1997-2001 - Privat eierskap</i>	80
5.4	PARTIENES POLITIKK / PARTIPROGRAMMER 2001-2005	81
5.4.1	<i>Sosialistisk Venstreparti (SV) 2001-2005- Makt fra markedet til folket</i>	81
5.4.2	<i>Arbeiderpartiet (Ap) 2001-2005 - Et næringsvennlig Norge</i>	83
5.4.3	<i>Venstre (V) 2001-2005 – Maktspredning og folkevalgt styring</i>	85
5.4.4	<i>Høyre (H) 2001-2005 - Privat eierskap og næringsutvikling</i>	88
5.5	OPPSUMMERING.....	89
6.	EIERSKAPSDEBATTEN: STATKRAFT FRA SF TIL AS	93
6.1	INNLEDNING.....	93
6.2	DISKUSJON OM STATLIG EIERSKAP.....	94
6.2.1	<i>Politisk motiv for endring av statens eierskap i Statkraft</i>	96
6.3	DE POLITISKE PARTIENES SITUASJONSFORSTÅELSE I DEBATTEN OM SF TIL AS.....	98
6.3.1	<i>SV- tilrettelegging for privatisering / (snikprivatisering)</i>	98
6.3.2	<i>Ap- Samfunnsmessig styring av viktige sektorer</i>	100
6.3.3	<i>Høyre - like konkurransevilkår /markedstilpassning</i>	103
6.3.4	<i>Hvorfor ble det en debatt om privatisering ?</i>	105
6.4	OPPSUMMERING.....	107
7.	EFFEKTEN AV GLOBALISERINGSBEGREPET / -SYNET	110
7.1	INNLEDNING.....	110
7.2	MOT ET GLOBALISERT NORGE.....	111
7.3	GLOBALISERINGENS EFFEKT PÅ KRAFTMARKEDSPOLITIKK 2005-2009.....	113
7.3.1	<i>SV - En framtidsrettet energipolitikk</i>	113
7.3.2	<i>Ap- Energilandet Norge</i>	114
7.3.3	<i>Venstres energireform</i>	115
7.3.4	<i>Høyre –Energiasjonen / Vannkraften - Nye fornybare energikilder</i>	115
7.3.5	<i>Nasjonal politikk /partienes politikk</i>	116
7.4	GLOBALISERINGENS EFFEKT PÅ PARTIENES SYN PÅ STATLIG STYRING OG EIERSKAP 2005-2009. 117	
7.4.1	<i>SV - Stans privatiseringen</i>	117
7.4.2	<i>Ap - Godt og aktivt statlig eierskap</i>	118
7.4.3	<i>Venstre - Næringspolitikk for en ny tid</i>	119
7.4.4	<i>Høyre - Å utnytte mulighetene i en åpen verden</i>	121
7.4.5	<i>Partienes politikk</i>	123
7.5	OPPSUMMERING.....	125
8.	KONKLUSJON	127
8.1	EMPIRISKE FUNN.....	127
8.2	TEORETISKE FUNN.....	129
	KILDELISTE	131

1. Innledning

”Hvordan endrer de politiske partiene sin politikk når rammene for den nasjonale politikken er i endring, som følge av det som ofte omtales som globaliseringsprosesser?”

Globaliseringen er vår tids samtidsdiagnose. Mitt spørsmål er hvordan partiene endrer sin forståelse og politikk i lys av dette fenomenet og hvor logic of appropriateness (LoA) er et inntak til å analysere dette. Fokus på partier er sentralt, fordi det er et inntak til å si noe om hvordan nye fenomen og utfordringer, slik som globaliseringen defineres/forstås og handles i forhold til. I det ligger at man antar at partiers ideologi er stabil, men at det skjer en endring i politikk fordi man har nye og endrede rammevilkår. Min oppgave er derfor empirisk rettet mot å forstå endringen eller mangelen på sådan i politikken.

Forståelsen av styringsutfordringene har blitt redefinert fra en nasjonal til global ramme. Og slik skapt et nytt politisk rom for debatt og styring. Ser man på dette med hensyn til utsagnet ”Statskapitalisme uten strategi” kan man spørre hvorfor og hvordan dette er tilfellet ? En måte å analysere dette på er å se på hva som skjer med forståelsen av relasjonen stat-marked når rammen for politikkkutforming og debatten endres fra det nasjonale til det globale. Formålet videre er å si noe om hvordan en utformer en politikk som tilpasses ens eget syn på hva globaliseringen er og innebærer for relasjonen stat-marked, i tråd med den institusjonaliserte ideologien til partiet og i lys av teorien LoA. Og hvor globaliseringsdebatten kan analyseres som inntak til å se på endring i forståelsesrammen.

Globaliseringen som begrep og overordnet årsaks- og forklarings variabel i den politiske debatten gjør det interessant å belyse hvordan ulike politiske partier har søkt å definere og forstå hva globalisering er, tilpasser seg fenomenet i sine holdninger og hvordan deres policyforslag tilpasses eller påvirkes av globaliseringsprosessene. Dette berører et sentralt spørsmål for oppgaven - hvordan forholder en seg som politiker til ny informasjon. Når det gjelder de politiske partiene er det interessant å belyse noen av de følgende spørsmål. Hvor stor rolle spiller partienes ideologi i deres oppfatning og definering av hva som er globaliseringens utfordringer, løsningene de foreslår,

innvirkningen på policyforslagene og hva har det å si for re-fortolkningen av globaliseringen.

Hva er globalisering

Held sine 3 perspektiver på globaliseringen - må hovedsakelig sies å representere et tydelig og karakteristisk bidrag - et forsøk på å forstå og forklare dette sosiale fenomen. Og angir et bakenforliggende rammeverk for hvordan man kan velge å oppfatte globaliseringen.

Hyperglobalister ser globaliseringen definere en ny epoke hvor folk overalt i økende grad er subjekter til ideen om det globale markedet (Ohame1990;1995) I en slik nyliberalistisk variant blir fremveksten av et globalt marked med global konkurranse funnet som det sentrale for menneskelig framskritt (Held m.fl.1999; Held and McGrew 2000). Og man forfekter behovet for at nasjonalstaten må endres. "Linda Weiss(1998) har kritisert hyperglobalistene for at de har sett seg blinde på et gitt sett av statlige virkemidler". Det som faktisk skjer er at staten tar i bruk nye, når de gamle opphører (Østerud og Tranøy 2001: 22)

Til kontrast argumenterer skeptikerne for at globaliseringen er en myte, som unnlater å se realiteten av en internasjonal økonomi som i økende grad foregår innenfor segmentet til tre handelsblokker, hvor nasjonalstaten fortsatt er sterk (Hirst og Thompson 1996a; 1996b) De avviser ideen om det perfekte globale marked og hevder at tendensene til en globalisert verdensøkonomi er overdrevet og at nasjonalstaten fortsatt spiller en viktig rolle (Hirst og Thompson 1999) Man må derfor kunne se de multilaterale institusjonene som et redskap for staten - og at staten er den sterkeste (Held and McGrew 2000:22)

Skeptikerne hevder at staten ikke er svekket men har vært arkitekten bak den økte regionaliseringen som har funnet sted. Stater og regjeringer har ikke bare forsøkt å fremme økonomisk aktivitet over grensene, de bruker også globaliseringen som en unnskyldning for å gjennomføre upopulære nyliberalistiske strategier innad i de ulike statene (Held m.fl. 1999)

For transformalistene er det slik at moderne mønstre av globalisering er ansett som historisk uten presedens, og at stater og samfunn rundt om i verden erfarer en prosess

med grunnleggende endringer som de forsøker å tilpasse til en mer sammenvevd, men svært usikker verden (Giddens 1990, 1996; Rosenau 1997)

Globaliseringen er ingen tilstand, men en prosess med sin egen dynamikk og drivkrefter. ”Hveem (2004) hevder at perspektivene skiller seg i hovedsak fra hverandre i spørsmålet om hvorvidt de sterkeste drivkreftene er de økonomiske eller institusjonelle”

I Maktutredningen står det: ”Globalisering er et ord for mange ulike endringer - fra teknologi og kapitalisme til språk og kultur. Kjernen i begrepet er en ny måte å oppfatte samtiden på” (NOU2003: 19:12). Kjernen synes å være at landegrenser blir stadig mindre viktig som rammer for menneskelig samhandling i sin alminnelighet, og for økonomisk samhandling i særdeleshet (St.meld.nr.19 (2002-2003): 7) Kritikerne mener det fremste kjennetegnet er at kapitalkreftene har fått frie tøyler, i en verden der markedsøkonomi uten statlig innblanding er rettesnoren. ”Globalisering er mer enn økonomi, det er nettopp en sekkebetegnelse på alle de økonomiske, sosiale og kulturelle fenomenene som utfordrer statssystemets logikk” (Neumann 2001:161). Og dette øker behovet for politisk styring.

Definering og bruk av begrepet i den politiske debatten avhenger av allerede etablerte normative og kognitive faktorer. Dette må ikke forstås som at begrepet globalisering kun er en refleksjon av etablerte forståelser. Saken er at globaliseringsbegrepet rommer mange dimensjoner, og ulike aktører definerer og vektlegger ulike dimensjoner og aspekt ved globaliseringen. Derfor er det viktig å se på hvordan de ulike politiske partiene fortolker globaliseringen og hvordan dette påvirker partienes argumentasjon og politikk.

Effektene av globaliseringen (hva slag effekter har den på nasjonal politikk)

Maktutredningen er et nyttig inntak for å kunne si noe om den verden vi står opp i og for å synliggjøre den nasjonalstatlige politiske rammen. ”Maktutredningens best dokumenterte diagnose kan sammenfattes som politikkens retrett overfor tunge institusjoner i økonomi og rettsvesen, og overfor mediene”(Østerud 2002) Politikkens retrett skyldes ikke bare indre fragmentering i statsapparatet, på parlamentarisk nivå og i forhold til velgerne, men skyldes også et nytt og vedvarende press fra tre kanter. Først fra politiske myndigheter gjennom en ny - liberal globalisering. For det andre gjennom

en rettsliggjøring av interessekamp både innenriks og utenriks. Og sist et sterkere press fra media, gjennom medialiseringen ”

Nasjonalstaten har vært rammen rundt de 3 moderne prosjektene -rettsstat, demokrati og velferdsstat, men disse er nå i endring (NOU2003:19:13) Det skyldes at rettsordningene i økende grad er transnasjonale, men håndheves nasjonalt. Velferdsstaten er opprettholdt i rike land som Norge, men blir gradvis tilpasset nye vilkår. Og folkestyret som regjeringsform er ikke blitt overnasjonalt, men har redusert rekkevidde. Det er under forvitring snarere enn omforming(NOU2003:19.13) Dette synliggjør de endrede og nye rammevilkår for politikerne som de må forholde seg til i sine beslutninger og styringsoppgaver. Dette gjør det interessant å se hvordan de politiske partiene re-fortolker globaliseringen inn i denne rammen, og hvordan de endrer sin politikk som følge av endrede rammevilkår.

”Globalisering som fenomen er mangfoldig og sammensatt, men ordet har fortettet symbolkraft. Globalisering som tendens er ikke nytt, men det nye er at tendensen er blitt allment akseptert som samtidsdiagnose”(Østerud 1999:5). Dette i kombinasjon med de utfordringer og maktforskyvninger som maktutredningen konkluderer med, stiller politiske aktører overfor en ny verden. Det er derfor interessant å se hvordan de velger å re-fortolke og handle i forhold til disse utfordringene. Dette spesielt siden de politiske forutsetningene for globaliseringen ligger i avregulering av kapitalmarkedene, nedbygging av statsgrensene og harmonisering av konkurransevilkår (NOU2003:19:12)

Litt om utvalg av fokus

Nasjonal-global: Tidligere ble kraftpolitikk tenkt nasjonalt, men nå går man fra det nasjonale til det globale som en følge av globaliseringen og endrede rammer. Dette innebærer at det globale blir re-fortolket inn i en nasjonal ramme, men når dette skjer, så endres også synet på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Poenget er at det blir endring i hvordan man definerer fenomen/problem i den forstand at globale forhold i økende grad bakes inn i problemdefinisjon og i argumenter til de politiske partiene

Stat-marked: Dette fører til endringer i synet på relasjonen stat-marked med tanke på partienes syn på eierskap og statlig styring herunder faktisk endring i politikk og endring i argumenter og begrunnelse for politikk. Hva skjer med forståelsen av

relasjonen stat-marked når rammen for politikkutforming og debatt endres fra det nasjonale til det globale

Case for studien

For å undersøke oppgavens problemstilling er det nødvendig med et empirisk case. Og siden en hovedoppgave er av begrenset karakter i forhold til tid og ressurser har jeg valgt å konsentrere meg kraftmarkedet som case.

Hvorfor fokus på kraftmarkedet?

Globalisering som tema er i seg selv generelt for stort, - en studie av endringer i politiske partier sin kraftmarkedspolitik, herunder hvordan de ser på statens eierskap i Statkraft og hjemfallsinstituttet, er et godt inntak til å si noe om hvordan politikerne endrer sin oppfatning i takt med hvordan utfordringer og rammevilkår endrer seg for den nasjonale politikken på et politikk område som er sterkt knyttet til aspekter ved globaliseringen som fenomen slik som rettsliggjøring, markedsrett, eierskap, suverenitet med mer.

Globaliseringen utfordrer nasjonalstaten, samtidig er det statens eierskap over naturressurser som har muliggjort den strategien Norge har valgt i møte med globaliseringen. Og siden den hovedsakelig er økonomisk i sin natur er det interessant å studere den i forhold til relasjonen stat-marked og kraftmarkedet som case berører mange problemstillinger i forhold til dette.

Også interessant å se hvordan politikerne re-fortolker globaliseringen inn i den nasjonale rammen med ulik vektlegging nettopp av stat eller marked i sin forståelse av hva globalisering er og innebærer.

Statlig eierskap i kraftmarkedet er valgt ut som politikk felt, for slik å synliggjøre hvordan nasjonal politikk endres og utfordres av det som generelt omtales som globalisering, herunder internasjonale konsern, regulering og statelig eierskap. Og hvorvidt det skjer en tilpassning til markedskreftene gjennom liberalisering av eierstrukturen i kraftmarkedet. Det kan forsterke påstanden om at politikerne mister styringskraft. Og det viser på en god måte hvordan det nasjonale og internasjonale griper inn i hverandre.

Kraftsektoren er tradisjonelt blitt betraktet som et allment fellesgode og har vært dominert av statlig monopolisering. En generell europeisk og nasjonal trend der de

statlige monopolene i økende grad løses opp og får en annen tilknytningsform. I de siste tiårene(liberaliseringsvind på 80 tallet) har sektoren gjennomgått betydelige endringer/liberaliseringer. Hjemfallsretten er blitt opprettholdt, men er nå under press fra ESA. Dette viser at globaliseringen utfordrer den institusjonaliserte kraftmarkedspolitikken med tanke på den lange tradisjonen med nasjonalt eierskap. Og rører ved rettsliggjøring av politikken. Globaliseringen har ført til endrede styringsmuligheter, konkurransevilkår og en ny situasjon i dette markedet.

For å belyse hvordan politiske partier har endret sin problemforståelse og policy forslag er derfor kraftmarkedet et naturlig, interessant og egnet politikkområde. Eierskapsstrukturen er historisk forankret, men som en økende integrering stilte ESA spørsmål ved hjemfallsretten, og dette utløste debatt om hjemfall. Det viser at kraftmarkedet er et dagsaktuelt politisk tema.

Hvilken strategi har staten i forhold til globaliseringen når det gjelder statskapitalismen. Søker å si noe om hvordan partienes syn på eierskap er forenlig med deres syn på globaliseringen angående relasjonen stat-marked. Ved å analysere debatten om eierskapet av Statkraft søker jeg å si noe om hvordan partienes re-fortolkning av globaliseringen påvirker deres forståelse av hva en endring fra SF til AS betyr og innebærer for kraftmarkedet. Man vil videre forsøke å identifisere noen standpunkter som de ulike partiene har i kraftmarkedspolitikken, siden man antar at det er utenkelig at ikke de ulike politiske representanter og partier har tatt til seg, blitt preget av og bruker sentrale argumenter fra globaliseringsdebatten i sine diskusjoner når det gjelder kraftmarkedet.

Når en omtaler kraftmarkedet og type eierskap staten skal ha i Statkraft, er dette også en diskusjon som bygger på det enkeltes parti sitt syn på markedet, og markedskreftenes rolle. Derfor er det interessant å se koblingen mellom globaliseringsmeldingen, som i utgangspunktet var en utredning av globaliseringens konsekvenser og som skulle besvare spørsmålet om hvordan en skulle kunne få bedre styring med markedskreftene, og liberaliseringen av eierskapet i Statkraft og en markedstilpassning av selskapet, slik at de skal kunne bli mer konkurransedyktige på det globale markedet.

På bakgrunn av mitt case vil jeg derfor stille følgende spørsmål for å konkretisere min problemstilling: Hvordan har de politiske partiene endret sin problemforståelse og policyforslag, gitt de nye utfordringene som globaliseringen representerer?

For å forstå endring eller mangel på sådan i politikken kan man stille følgende spørsmål. For det første om de endrer sin politikk. Og for det andre hvordan kan det forklares med LoA.

I det ligger at man antar at endringer skyldes at man må forholde seg til nye fenomen og utfordringer og at det dermed skjer en endring i partienes problemforståelse og/eller politikk, som følge av den måte man velger å forstå og definere globaliseringen som fenomen på og at dette påvirker den måten det handles i forhold til. Det forutsettes at partienes ideologi er stabil.

Når det gjelder hvordan man re-fortolker dette fenomen og utfordring som globaliseringen representerer, antar man at ideologi og verdigrunnlag styrer partiene. Dette begrunner fokuset på partier og endringer i politikk fordi det er et godt inntak til hvordan nye fenomen og utfordringer defineres og handles etter. Og på bakgrunn av dette presenteres det følgende antakelse om endringer i problemforståelsen og policyforslagene til de enkelte parti om at :

Politikerne forenkler og fortolker en kompleks virkelighet slik at den er håndterbar med de virkemidler som er tilgjengelig, og for det andre at den passer inn i partiets verdigrunnlag og politikk når det gjelder relasjonen stat-marked

Vi søker å forstå dette ved at politikktutforming ses som en forlengelse av ideologi som styrer hvordan man velger å re-fortolke globaliseringen inn i denne verdiforankringen, og hvor teorien om LoA brukes til å analysere hvordan partiene endrer forståelse og politikk som følge av globaliseringen. Et godt inntak for å belyse hvordan vi kan forstå endringen eller mangelen på sådan i politikken er gjennom et fokus på politiske partiers program for perioden 1997-2009, debatten om statens eierskap i Statkraft og partienes globaliseringssyn som fremkommer i debatten om globaliseringsmeldingen.

For å oppsummere er oppgavens formål å forsøke å si noe om ”hvordan nasjonal politikk” tilpasses det som ofte betegnes som globaliseringsprosesser, herunder regulering, konsesjon og eierskap. Og målsettingen er å kunne forstå hvordan de

politiske partiene SV, DNA, Venstre og Høyre har endret sin politikk som følge av endrede omgivelser, med hovedfokus på endring i deres problemforståelse og policyforslag over tid.

Nye fenomen som globaliseringen utfordrer institusjonalisert politikk og krever en ny problemforståelse. Problemstillingen vil derfor bli besvart i forhold til et case om kraftmarkedet, med vekt på statlig styring og eierskap og partienes syn på relasjonen stat-marked.

Hvorfor jeg begrenser meg til et case om kraftmarkedet skyldes at dette er godt egnet til å belyse problemstillingen, og det er dagsaktuelt. Det skal nevnes at globalisering som tema egnet for langt mer omfattende studier. Jeg søker å gi mitt bidrag til globaliseringsdebatten ved å forsøke å belyse hvordan partienes politikk er i endring

Studiens videre gang

I kapittel 2 vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for denne studien. Og ta utgangspunkt i teorien logic of appropriateness (LoA) for å belyse problemstillingen.

I kapittel 3 vil det institusjonelle rammeverk og lovverk som er relevant for denne studien beskrives. Dette er viktige inngangsverdier for å forstå debatten om eierskap og statlig styring. Hensikten er å gi en historisk oversikt av hvordan det nasjonale vektlegges og danner rammen for relasjonen stat-marked. Og utviklingen av kraftmarkedet for å vise konkret hvordan denne relasjonen kommer til uttrykk i praktisk politikk.

I kapittel 4 analyseres globaliseringsdebatten som inntak til å se på endring i forståelsesrammen og beskrive partienes globaliseringssyn. Dette for å vise hvordan deres forståelse av styringsutfordringer er blitt redefinert fra en nasjonal til en global ramme.

I kapittel 5 analyserer jeg partienes syn på statlig eierskap og kraftpolitikk ut fra det teoretiske rammeverk, for slik å spore endring i begrunnelse eller ordbruk. Jeg vil først ta for meg fire partienes partiprogram for perioden 1997-2001, en fase med et økende liberalisert handlingsrom. Deretter følger globaliseringen som tema for det politiske begrepsapparatet og jeg tar for meg partiprogram for 2001-2005.

I kapittel 6 vil jeg beskrive diskusjonen om statlig eierskap og vise hvordan partienes refortolkning av globaliseringen gir seg utslag i deres fortolkning av hva en omorganisering fra SF til AS betyr. Debatten om statens eierskap i Statkraft, inkludert hjemfall, er et mer spesifikt uttrykk for partienes argumentasjon.

I kapittel 7 vil vi analysere effektene av globaliseringsbegrepet og synet på partiprogram for 2005-2009. Det vil ytterligere styrke argumentet om endring fordi her kommer dette klart til uttrykk med hensyn til politikk og argumentasjonen om dette.

I kapittel 8 vil konklusjonen komme. Jeg vil her gi konklusjon på denne studien.

2. Teori og Metode

Som formulert i problemstillingen er hensikten å se hvordan politiske partier endrer forståelse og politikk fordi man får nye rammevilkår som følge av globaliseringen. Teorien Logic of appropriateness (LoA) er et godt inntak til å analysere dette. Særlig når man søker å si noe om hvordan politiske partier re-fortolker globaliseringen inn i en nasjonal ramme og hvordan dette påvirker problemforståelsen og policyforslag i kraftsektoren med hensyn til partienes syn på relasjonen stat-marked. Vi fokuserer på partier og endring i politikk fordi dette er et inntak til hvordan nye fenomen defineres, forstås og handles i forhold til. Dette på bakgrunn av at globaliseringen utfordrer den institusjonaliserte politikken og krever en ny problemforståelse.

Vi vil bruke teorien for å forstå og analysere det empiriske materialet, for slik å skissere partienes identitet og vise hvordan dette gir seg utslag i deres forståelse av situasjonen (hvordan partiene re-fortolker globaliseringen inn i sin partipolitikk (institusjon)) og fortolkning av regler/normer som styrer handling om man skal handle i tråd med velferdsstat eller mer marked. Og vise hvordan partiene handler/mener slik eller slik, fordi de har en identitet x eller y, og derfor har definert globaliseringen som a eller b, og dermed mener at man må handle slik eller slik i politikken. Teorien vil da hjelpe oss til å forstå endring, eller mangel på sådan, i politikken

Ideen er at på bakgrunn av handlingslogikk - LoA formes partiets problemforståelse av globaliseringen etter en ide om det passende. Når et fenomen som globaliseringen skaper et nytt handlingsrom som politikken utformes innenfor og det globale blir re-fortolket inn i en nasjonal ramme, skjer det en endring i synet på hva det nasjonale er og betyr og man får en endring i hvordan man definerer fenomenet i den forstand at globale forhold i økende grad bakes inn i problemdefinisjonen og argumenter. Vi søker å vise hvordan re-fortolkningen av globaliseringen medfører endringer i synet på stat-marked: synet på eierskap, statlig styring og herunder endring i politikk og argumenter/begrunnelse for politikk. Og det er her teorien LoA om hva som er passende har sin innflytelse.

Hovedpoenget med en teori som LoA er at endring skjer sakte og ofte i perioder med større endringer i omgivelsene som gir behov for å endre regler og normer man

handler etter. Vi søker å vise hvordan institusjoner og strukturer skaper stabilitet for problemforståelsen og policyutformingen av partienes politikk. Og vise at gjennom ideen om LoA re-fortolkes virkeligheten på en slik måte at den reflekterer partiets verdisyn med hensyn til relasjonen stat-marked, og at problemforståelsen har sammenheng med tilgjengelig virkemidler eller hvilke løsninger som anses som passende for det enkelte parti. Policyforslagene innen kraftmarkedet utformes på dette grunnlag.

For å forstå endring i forståelse og politikk kan et teoretisk inntak som sagt være LoA. Dette er i seg selv ingen god teori til å forklare endring, det er heller ikke siktemålet, men det kan forklare hvorfor partiene fortsetter å handle slik de alltid har gjort eller at endringene skjer gradvis som en følge av at omgivelsene endres. Dette på bakgrunn av at LoA antar at identitet og interesser er stabile, men at atferd endres når omgivelsene endres, fordi det globale re-fortolkes inn i den nasjonale kraftpolitikken endres problemforståelsen av hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. I dette ligger at større endringer i omgivelsene gir behov for å endre regler og normer som man handler etter.

Intensjonen med oppgaven er å forstå endring i partienes kraftmarkedspolitik (1997-2009) i lys av en handlingslogikk som LoA, og i mindre grad analysere variasjoner mellom partiene. Man ser derfor ikke behovet for å utrede for en teoretisk forklaringsmodell som testes ut på det empiriske materialet. Man finner det for vårt formål tilstrekkelig å forklare eksplisitt den handlingslogikken som ligger i LoA og hvordan dette påvirker endringer. Det faller naturlig at kapitlet er en gjennomgang og konkretisering av dette. Teoriens elementer eller byggeklosser er situasjon, roller og identiteter og til sist regler. Det kan samtidig være nyttig å kontrastere LoA med logic of Consequenceality (LoC), som ser på sosial handling som instrumentell logikk og har et regulativt tilsnitt, i forhold til det normative aspektet og LoAs passende - logikk. Vi mener det teoretiske rammeverket er egnet til å forklare vår problemstilling.

Til slutt i dette kapitlet vil jeg ha en del om de metodiske betraktninger knyttet til studien

2.1 Historisk bakgrunn

Tradisjonelt har institusjonalismen vært hovedperspektivet innenfor studiet av politikk. Fra 50- til 60- tallet gjennomgikk samfunnsvitenskapene en radikal endring når det gjaldt metodologien, med økt fokus på atferd (Peters 1999:6-11) Behaviorismen ble på 70- tallet etterfulgt av (ny) institusjonalismen og fokus ble endret fra formelle organisasjoner til de politiske prosesser. Etter mange ulike skoleretninger vokste ny-institusjonalismen fram på 80- tallet, som følge av og reaksjon på behavioralismen og individuell rasjonalisme. Den rettet kritikk mot behaviorismen og anklaget den for å være preget av både kontekstualisme, reduksjonisme, utilitarisme, funksjonalisme og instrumentalisme. Når man forklarer ny-institusjonalisme er det vanligere å si hva den ikke er, enn å forklare hva den er. "I følge March og Olsen (1989) Scott (1995) er den nettopp ikke det den beskyldte behavioralismen for å være". March og Olsen har revitalisert den normative institusjonalisme retningen, som har aner tilbake til Weber og Durkheim. Kapitelet hviler i hovedsak på deres arbeider

Etter deres mening innebærer ny institusjonalismen at politiske institusjoner påvirker og influerer på samfunnet, økonomien og historien, slik at institusjonens rammeverk skaper karakteren til individuell atferd. "Political actors are driven by institutional duties and roles as well as, or instead of calculated self-interest; politics is organised around the constructions and interpretation of meaning as well as, or instead of, the making of choices; routines, rules, and forms evolve through history-dependent processes that do not reliably and quickly reach unique equilibria; the institutions of politics are not simple echoes of social forces; and the polity is something different from, or more than, an arena for competition among rival interests (March og Olsen 1989:159)

2.2 Institusjonelt perspektiv på politikk

Et institusjonelt perspektiv fokuserer på betydningen av tre ting. For det først at man har en felles identitet. For det andre betydningen av institusjonens rolle og for det tredje at politisk handling og beslutning styres av normer for akseptabel atferd når det gjelder styring og organisering av samfunnet. Det er betydningen av det siste vi er opptatt av.

”Peters (1999) normative institusjonalisme svarer i stor grad til det som Scott omtaler som normativ inntak” (Roness 2000:187) ”Scott (1995) på sin side formulerer tre pilarer: regulativt, normativt og kognitivt, som han mener institusjonalismen består av”. ”Den første pilaren ser på sosial handling som instrumentell logikk (”logic of Consequence”), den normative av en passendelogikk (”logic of appropriateness”) og den siste en ’orthodoxy’- logikk” (Magnussen 1999:9)

March og Olsen sin nyinstitusjonalisme (1989, 1995, 1996, 1998) er et viktig bidrag og utgjør en omfattende betraktningssmåte i studiet av politikk. De forsøker å undersøke et bredt spekter av politiske fenomener gjennom en antakelse om at politikk blir strukturert rundt, innad og av det institusjonelle rammeverket hvor den finner sted (Sending 1999).

Vi skal her behandle en av de mest innovative ideene som March og Olsen har formulert innenfor dette institusjonelle arbeidet, nemlig at politisk handling kan forstås som om det følger en LoA. Dette er en teori om at politisk handling er identitet- og regel basert og at LoA kommer fra denne antakelsen om at politiske handlinger er rasjonelle i betydningen av egeninteresse og kalkulert nyttemaksimering, det March og Olsen betegner som LoC. Isteden er LoA opptatt av den kontekstuell - institusjonelle rasjonaliteten ved politisk handling. På dette viset er LoA et viktig bidrag som forsøker å gi sitt bidrag om politisk handling som fremhever signifikansen ved identitet og regler (Sending 1999).

”Tankegangen innenfor dette perspektivet er at atferd og handling er drevet av LoA heller enn LoC” (Olsen 1989:23) Dette betyr at mens LoC fokuserer på at handling og atferd er drevet av egeninteresse og individuell nyttekalkulering, fokuserer LoA på at handling og atferd er drevet av hva som er i tråd med den institusjonelle identitet. Dette innebærer sømmelig adferd i forhold til de institusjonaliserte rutiner, normer og verdier.

Og ut fra et institusjonelt perspektiv vil tanken være at de endringene i omgivelsene som er forenelig med de rådende normer og verdier i en institusjon, vil ha større potensial for å resultere i en institusjonell tilpassning enn de endringene i omgivelsene som bryter med en institusjons identitet: ”From an institutional perspective we would, in sum, expect responses to external events and proposed reformes to be influenced by

the matching of the events/ reforms and the identity, history and internal dynamic of an institution” (Olsen 1992:257) Og innebærer at en institusjon vil nedfelle elementer som er i tråd med den institusjonaliserte identitet, men utøve robusthet mot elementer som ikke er i tråd med den institusjonelle identitet.

2.2.1 Teoretiske skillelinjer

Det finnes noen grunnleggende skillelinjer når det gjelder dagens institusjonsforskning (March og Olsen 1989, 1995, 1998), som går på ulik tilnærming og forklaring når det gjelder menneskesyn (aktørsyn), institusjonssyn og oppfatninger om institusjonelle endringsprosesser (Olsen 2004:14) Det skal nevnes at LoA er en handlingslogikk som gjelder aktørenes motiv for å utføre en handling, og derfor faller inn under aktørsyn.

Aktørsyn Hva er det som motiverer mennesket/aktøren. En måte å se dette på er at menneskelig handling er motivert av egeninteressen, og at dette er den eneste eller det dominerende motiv for handling. Dette hviler på en antakelse om at aktører ikke vil utføre sine oppgaver frivillig og at det derfor må incentiver om belønning til. En variant innenfor dette synet er at aktørene kalkulerer egennytte og at denne er knyttet til anerkjennelse og status fremfor materielle incentiver (Olsen 2004:14)

Et annet motiv for handling er at aktørene identifiserer seg med institusjonen, slik at de dermed handler på grunnlag av hva som er definert som riktig i institusjonen med tanke på hva som er viktige oppgaver, sant/usant, rettferdig/urettferdig, og godt /ondt. ”Internaliserte normer, regler og pliktoppfatninger styrer atferd. Et slikt menneskesyn kan virke både fremmende og hemmende på endring (Olsen 2004:14)

Institusjonssyn De teoretiske skillelinjene gjelder også deres oppfatning om hvordan institusjonens fungerer og hvilken effekt den har. Hovedvekten ser de primært som mulighets- og incentivstrukturer som legger rammer for hvilke valg som skal tas, gjennom sitt fokus på de enkelte valg med en kostnads-nytte kalkulasjon. Dette stiller et spørsmål om hvor sterkt incentiver virker styrende og bidrar til ønskede resultater. Som et alternativ kan man se institusjonen som bærer av verdier, kultur og historie og institusjonen påvirker da ikke bare aktørenes nyttekalkulasjon, men også deres mentalitet og identitet. Dette innebærer at institusjonen vil definere hva det vil si å være en god aktør (Olsen 2004:15)

Endringssyn En tredje skillelinje er de ulike perspektivenes endringssyn. Man snakker da om ulike oppfatninger når det gjelder hvor institusjonen kommer fra, hvordan de vedlikeholdes og hva som er mulige, legitime og ønskelige endringsprosesser. Man kan skille mellom tre varianter av standardprosesser, spontan tilpassning, konkurransebasert seleksjon og design (Olsen 2004:15). Det skal nevnes at de tre ulike prosessene når det gjelder endring kan opptre i ulike blandingsforhold, men at de tillegges ulik verdi og betydning av de ulike aktørene. De tre prosessene er beheftet med en viss form for treghet og ingen av de er 'perfekte'. Samfunnet blir i dag utsatt for ny utfordringer som en følge av globaliseringen og derfor er det et behov for å tilpasse seg dette. Da er det av interesse å kunne si noe om hvordan og hva som må til for at institusjoner utnytter de muligheter som ligger til stede i utfordringene (Olsen 2004).

2.3 Logic of appropriateness

"We see the logic of appropriateness as a fundamental logic of political action. Action is fitted to situations by their appropriateness within a conception of identity. Second we see action – including action in politically important and novel situations- as institutionalized through structures of rules and routines. Third, we see rules as reflecting historical experience in a way that ordinarily makes the rules, but not the experience, accessible to individuals who have not themselves lived through the experience" (March og Olsen 1989:38).

2.3.1 Meningsproduksjon

Verdier og tro institusjonaliseres gjennom utviklingen av mening og påvirker det politiske liv. "Hvordan institusjoner skaper politikk gjennom konstruksjonen og utarbeidelsen av mening, er et karakteristisk trekk ved institusjonen. Fra et slikt synspunkt er politiske institusjoner kilder til orden og stabilitet i en interaktiv verden som ellers kan virke ganske kaotisk" (March og Olsen 1989:53).

I oppgaven søker man å belyse hvordan nye omgivelser, eller historisk kontekst, slik som globaliseringen, kan kreve en ny problemforståelse(mening) Og hvordan denne endres, eller ikke endres, og eventuelt kan føre til en endring i policyforslagene. Det ser likevel utfor at mening er det viktige for den politikk som søkes. Spørsmålet er om hvorvidt meningen er fast selv om problemforståelsen endres, fordi det ikke er

omgivelsene som skaper mening, men institusjonen. La oss se nærmere på hva som skaper mening.

Det er mange ulike faktorer som kan påvirke den måten overbevisninger og meninger utvikles innenfor institusjonen. March og Olsen synliggjør hvordan og på hvilken måte kjernen av meninger og normer som karakteriserer politiske institusjoner blir formet og endres. I den forbindelse er det viktig å legge merke til "that the values and preferences of political actors are not exogenous to political institutions but develop within those institutions" (March og Olsen 1989:40). Hovedpoenget bak meningsproduksjonen er at teorien om LoA, fordi den er opptatt av identitet, normer og situasjon, er godt egnet til å forstå hvordan og hvorfor politiske partier handler som de gjør og re-fortolker globaliseringen slik at den passer inn i deres identitet og deres ide om det "passende". Gjennom å besvare spørsmålene for obligatorisk handling utformes og bekreftes meningsproduksjonen på bakgrunn av identitet og normer. Meningsproduksjonens hensikt er/skjer for å bekrefte normene (March og Olsen 1989:41).

Hvordan og på hvilken måte utvikles så preferanser og mening? "Når de utvikles under forhold som er flertydige, vil man fremheve den signifikansen som institusjonen besitter, ved å styrke allerede eksisterende strukturer med relaterte verdier og overbevisninger" (March og Olsen 1989:41).

2.3.2 Regler og Situasjon

Hovedelementer (byggeklosser) i LoA

"The LoA explains action by identifying the process through which rules are applied and followed, which is associated with particular situations and particular identities or roles" (March og Olsen 1998:951) "The LoA is thus comprised of three key elements: Situation (1), identity or role (2), and rules (3)" (Sending 1999) La oss redegjøre for de tre hovedelementene nærmere.

1. Situasjon.

Situasjonens relevans innenfor et perspektiv som LoA er knyttet til dens funksjon som bro mellom handlingsøyeblikket og dens institusjonelle setting (se Magnussen 1999). Man antar dermed at institusjonen definerer settingen eller konteksten for handlingen. I

dette ligger at institusjonen skaper orden gjennom organiseringen av prinsipper og definerer visse måter for hvordan saker løses gjennom regler (March og Olsen 1989:24)

Siden et parti består av flere aktører og det eksisterer mange sett av regler, og som en konsekvens av at det blir for vagt og lite spesifikt å referere til partiet som bestemmende for handling, spiller situasjonens betydning inn her. "A situation can be seen to capture the particularities of any institutional setting of interaction, i.e the stakes involved, the actors involved, what is the issue that the action is directed towards etc" (Sending 1999)

Viktig at aktøren identifiserer og definerer hvilken type situasjon han står ovenfor siden dette bestemmer hvilke regler som skal benyttes. "The identification of a situation can thus be seen as that which reduce the spectrum of institutional factors to a smaller set of rules that can be said to be relevant for action" (Sending 1999) Det er i lys av dette at betydningen av passende handling kan ses delvis som en funksjon av karakteristikken ved situasjonen. March og Olsen (1995:24) sier: "Appropriateness refers to a match of a behavior to a situation"

Tar man utgangspunkt i handlingslogikken ved LoA, er aktøren forventet å spørre: Hvilken type situasjon er dette? Noe som påpeker sentraliteten ved tolkning, siden man for å avgjøre og besvare spørsmålet må fortolke en hel del informativ informasjon. Enkelte situasjoner kan oppfattes flertydig og vanskelig å definere, andre er av tilbakevendende natur og krever dermed lite tolkingsmessige behov. "Tolkningsprosessen består av kompleks resonering, bruk av kunnskap og erfaring hevder March og Olsen (1995:30-31)" Dette er av betydning siden det retter søkelys mot hvordan partiene handler ulikt siden bakgrunnen for regelvalget hviler på ulik tolkning og forståelse av situasjonen: "Situation can be defined in different ways and call forth the application of different rules"(March and Olsen 1989:24) Dette kan forklare at partier re-fortolker globaliseringen som situasjon ulikt og på bakgrunn av dette velger ulikt regelsett for sine handlinger, altså de løsninger som de fremmer som svar på utfordringene fra globaliseringen om mer eller mindre stat eller mer eller mindre marked.

Innad i det enkelte parti vil institusjonen begrense mulige og konkurrerende fortolkninger gjennom det faktum at institusjonen eller partiets ideologi tilbyr bestemte måter av forståelser og klassifiseringer, og fordi når man sosialiseres inn i partiet som aktør antas man å snakke om de samme spørsmål på samme måte. Derfor er tolkning og strukturering av situasjonen bestemt av den institusjonelle ordningen. Noe som viser institusjonens sentralitet i politikken, og dens funksjon og rolle som fortolker av verden og produsent av mening.

2. Identitet og roller.

Når en aktør spør: "Hvem er jeg" er ikke dette et spørsmål som angår hvem aktøren selv er rent personlig, men hvilken rolle eller identitet han har som en offisiell og profesjonell aktør. "Aktørene erverver sin institusjonelle identitet gjennom en institusjonell sosialiseringsprosess og læring, og dette resulterer i at disse identitetene blir internalisert av individuelle aktører" (March og Olsen 1989:161; 1995:30-31) En sann person er i kontakt med sin identitet, ved å bestrebe seg på at det er konsistens mellom atferd og antakelsen om selvet i en sosial rolle.

Det er fullstendig mulig for en handling å bli rettferdiggjort ved å appellere til identitet, til hva en rolle krever, og slik rettferdiggjøring er ofte vanlig, siden roller inneholder forpliktelser. Og det er ikke behov for eksterne sanksjoner for å få aktørene til å handle i tråd med reglene for passende atferd. Dette skyldes i hovedsak at det sosiale selvet er oppfylt og holdt oppe gjennom den handlingen som identiteten krever, og som i sin tur igjen er relatert til hva det betyr å være sosial og krever derfor ikke noen ekstern sanksjon. En identitet er helt enkelt det som genererer motivasjonen for å handle- det som får den enkelte aktør til å handle. Og hvor motivasjonen er å oppfylle den relevante identiteten ved å innfri dens plikter og forpliktelser.

Kan det tegnes en distinksjon mellom identitet og roller? March og Olsen gjør ikke det. Innen temaet om sosial identitet er det vanlig å ofte se identitet som formet av de indre verdiene, målene og normene som kommer fra ulike roller. Altså er en identitet forstått som å betegne en antakelse av det sosiale selvet, mens en rolle peker mot bestemte forventninger av atferd (Sending1999). "Den spesifikke identitet, eller rolle har ett sett av rettigheter, plikter og forpliktelser og de ulike identitetene skilles fra hverandre nettopp gjennom de rettigheter, plikter og forpliktelser som definerer dem"

(March og Olsen 1989) Dette er et avgjørende poeng. "It is because there are specifics duties, rights and obligations connected to an identity, and because these are motivational forces behind action, that an identity is seen as fundamental in explaining political action" (Sending 1999).

Gjennom redegjørelsen av identitet og rolle har vi synliggjort motiveringen som ligger bak en handling, vi har ikke synliggjort selve utførelsen ved en handling. For å gjøre dette må vi se på regler. De spesifiserer hvilken handling som er passende i en gitt situasjon, gitt ens egen identitet eller rolle.

3. Regler.

Hovedideen ved regelbasert handlinger

"The logic of appropriateness is a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into the institutions. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation"(March and Olsen 2004)

March og Olsen definerer regler på en relativt løs måte: "By rules we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around what political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines" (March and Olsen 1989:22) Istedenfor å fokusere på vagheten som de benytter i sin definisjon, vil vi fokusere på hvilken funksjon regler har når det gjelder å forklare politisk handling innen LoA.

For å følge handlingslogikken ved LoA gjør regler seg først gjeldene etter at situasjonen er fortolket (1), og identiteten eller rollen spesifisert (2) og gir svar på det tredje spørsmålet (3): Hvor passende er ulike handlinger for meg i denne situasjonen. Dermed er "politiske institusjoner er samlinger av innbyrdes forbundet regler og rutiner som definerer passende handling i lys av relasjonen mellom roller og situasjoner" (March og Olsen 1989:160)

For å oppsummere om situasjon, identitet og regler kan denne beskrivelsen passe. LoA er en logikk om politisk handling hvor hver enkelt situasjon blir fortolket, identiteter bestemt og regler tilpasset og fulgt. I det enkelte steg fra 1-3 må aktøren følge en resonerende prosess, ved å fortolke og avgjøre hvilken type situasjon han befinner seg i, hvilken identitet han innehar og hvilke regler som skal følges for å oppføre seg passende. Dermed forklarer LoA politisk handling ved "using a situation to account for its institutional context, by placing the motivation to act in the demands of identity (duties and obligations), and by placing the performance of that act in rule-following"(Sending1999) På bakgrunn av dette skal vi belyse handlingslogikkens substans.

Hva er denne handlingslogikken sin substans?

Handlingslogikken LoA tegner et bilde av politisk handling som regel og identitetsbasert (March og Olsen 1998:951) Og kan karakteriseres gjennom følgende "skjema" for politisk handling. Når en politisk aktør står ovenfor en ny situasjon er obligatorisk handling å stille seg følgende spørsmål før han eller hun handler (March og Olsen 1989:23; Olsen 2004).

Obligatorisk handling	Anticipatory action
a) Hvilken type situasjon er dette?	a) What are my alternatives?
b) Hvem er jeg?	b) What are my values?
c) Hvor passende er ulike handlinger for meg i denne situasjonen?	c) What are the consequences of my alternatives for my values?
d) Gjør det som er mest passende.	d) Choose the alternative that has the best expected consequences

Det er denne praktiske syllogismen vi benytter når vi søker å forstå de politiske partier sin politikk innen kraftmarkedet med hensyn til deres syn på relasjonen stat-marked, statlig eierskap og styring og herunder endring i politikk og argumentasjon. En analyse vil da ta hensyn til at situasjonen endres fordi styringsutfordringer redefineres fra en nasjonal til en global ramme som følge av globaliseringen. Og hvor obligatorisk handling synliggjør logikken bak politiske handlinger og kan brukes for å forstå endring eller mangel på sådan i politikk. Med utgangspunkt i partienes situasjonsforståelse av globaliseringen og hvordan denne re-fortolkes inn i en nasjonal ramme, og hvilken

normer/regler den aktualiserer som kandidat for handlingsvalg/politikk. Og hvor partienes re-fortolkning av globaliseringen eller deres problemforståelse av nye fenomen formes av eksisterende politikk og eksisterende virkemidler, her med tanke på partienes syn på relasjonen stat-marked.

Dette etter en handlingslogikk preget av LoA, en logikk om at handlinger skjer på bakgrunn av hva som er passende. Dette innebærer at i stor grad skjer handlinger som en konsekvens av regelfølgning, hvor tre spørsmål blir stilt og besvart. Man snakker da om gjenkjennelse, som innebærer et spørsmål om hvilken situasjon er dette ? Det er snakk om identitet, hvilken person er jeg? Og til sist, hva gjør en person som meg i en situasjon som dette? (March 1994:58) De svar som fremkommer her på de tre implisitte eller eksplisitte spørsmålene, avgjør handlingsvalget, og i en slik sammenheng vil institusjonstilknytning ha stor betydning for hva aktørene velger å gjøre. ”Hva som er ansett eller definert som passende for en bestemt person i en bestemt situasjon er definert av politiske og sosiale institusjonen og overført gjennom sosialisering” (March og Olsen 1989:23)

Vi kan kontrastere LoA, assosiert med obligatorisk handling og LoC, assosiert med forhåndsvalg for å vise forskjellen mellom handlingslogikken - LoA og forventningslogikken - LoC. Handlingslogikken er basert på en antakelse om at aktørene handler på bakgrunn av en instrumentell mål - middel logikk, hvor en utformer mål og velger midler som gjør at man optimaliserer måloppnåelsen. Forventningslogikken derimot ser det slik at det er normene som styrer aktørenes handlinger, fordi aktørene har rollebestemte forventninger stillet til seg. Disse forventningene medfører at aktørene stilles overfor krav og forpliktelser til bestemte handlingsvalg, som i sin idealtypiske form er absolutte. De institusjonelle teoriene mener at institusjoner har en betydning 'institutions matter' fordi de har en selvstendig påvirkning på aktørenes atferd (DiMaggio og Powell 1991:3)

Dette kan karakteriseres av en sammenligning mellom konvensjonell oppramsing for handling. Mens LoC stiller et spørsmål om hva som er mine alternativer, velger LoA på sin side et utgangspunkt i hvordan situasjon er dette. Videre vil en aktør innenfor LoC spørre hva er mine verdier, mens en aktør innen LoA perspektiver spør: hvem er jeg? Innen LoC vil et spørsmål dernest være: ” hva er konsekvensene av mine alternativer for

mine verdier?” Innenfor LoA derimot vil en spørre seg: ”hvor passende er ulike handlinger for meg i denne situasjonen?” Til sist vil en innen LoC velge det alternativet som har de beste konsekvensene, mens man innen LoA velger eller gjør det som er mest passende, altså appropriate (March og Olsen 1989:23).

Disse fire punktene synliggjør den essensielle og grunnleggende forskjellen mellom de to perspektivene, LoC og LoA. Og gir ulikt utgangspunkt for aktørenes preferanser og logikk for handling. LoC er altså rational choice teori, hvor interesser er eksogent gitt og antas å være stabile. Aktørers handlinger forklares ved at man sier at interesser er den drivende kraften og en mer viktige forklaringsfaktorer enn for eksempel normer og regler. Dette innebærer at aktører antas å være relativt frikoblet fra etablerte institusjoner og strukturer. ”To act in conformity with rules that constrain conduct is then based on rational calculation and contracts, and is motivated by incentives and personal advantage” (March og Olsen 1989).

LoA derimot bygger på ideen om at aktører og deres handlinger er fundamentalt preget av de institusjonene og strukturene de opererer innenfor. Derfor mener man at aktører handler ut ifra det som til enhver tid oppfattes som ”passende”. Regler og normer definerer roller og identiteter, og det er innholdet i disse som preger oppfatningen av hva slags handlinger som er passende i ulike situasjoner.

Regler og politikk

Sentraliteten til regler og regelfølgning har noen implikasjoner for politikken. Nøkkelelementene i argumentet er som følger. For det første ser man LoA som en fundamental logikk for politisk handling- ”action are fitted to situations by their appropriateness within a conception of identity”. For det andre ser de handling inkludert politisk handling i viktige og nye situasjoner - som institusjonalisert gjennom strukturer av regler og rutiner. For det tredje ser de regler som reflekterer historiske erfaringer på en slik måte som vanligvis gjør regler, men ikke erfaringene, tilgjengelig for individer som ikke har opplevd erfaringene selv. For det fjerde, selv om regler skaper orden, ser de sett av regler som potensielle rike på konflikt, motsigelse og tvetydighet, og de som produserer avvik like så mye som konformitet, variabilitet så vel som standarisering. Og for det femte ser de nettverk av regler og regelbunene relasjoner som vedvarende av tillit, en tillit til at passende oppførsel kan forventes det meste av tiden. Tillit, på lik

linje med de reglene som det støtter, er basert på en antakelse om det passende mer enn en kalkulasjon om gjensidighet (March og Olsen 1989:38).

Sett under ett gir alle disse antakelsene et bilde på det politiske liv som varierer fra det bilde som tegnes om det politiske livet i sammenlignende teorier om politikk. Det som er viktig er at historiske tradisjoner blir slik som de er nedskrevet og tolket inn i et kompleks av regler. Og at kalkuleringen av identitet og ”passende” er det sentrale. Og at læring som nedskrevet i historieavhengige regler og normer er sentralt. Individuell personlighet og politiske aktørers vilje er mindre viktig. Det samme er en kalkulering av politiske kostnader og nytte. Og forventninger til fremtiden spiller mindre rolle. Disse forskjellene har betydning for å kunne forstå politikk (March og Olsen 1989:38).

Konflikt i regler

”Ambiguity or conflict in rules is typically resolved not by shifting to a logic of consequentiality and rational calculation, but by trying to clarify the rules, make distinctions, determine what the situation is and what definition “fits” ” (March og Olsen 1989:161).

Det er dette partiene gjør, de endrer sin politikk slik at den passer med det ideologiske grunnlaget. Politikken er et resultat av at den ses i lys av lignende situasjoner og rutiner. Ideologiske grunnlaget ligger fast og politikken har sitt rotfeste i denne. Så til tross for at omgivelsen skaper en ny situasjon blir politikken definert ut fra gamle rutiner. Et politiske parti er basert på at de deler en historie, har felles verdier og en definisjon om hva som er forholdet mellom stat og marked og også en felles forståelse for hva som er passende handling innen partiet. Når en ser for seg konstruksjonen av aktører, meninger og interesser skal man huske at ”Politiske institusjoner responderer ikke bare på sine omgivelser, men skaper disse omgivelsene på samme tid” (March og Olsen 1989:162). Og at preferanser kan skifte, men at valg i seg selv skaper ikke en endring i preferansene. LoA , however is ideologically beleaguered.

2.3.3 Endringsforståelse

”Contemporary styles of theories of politics tended to describe political behavior as institution-free.” Dette er March og Olsen uenig i og forsøker å forklare hvorfor de

mener denne antakelsen er et mistak. De forfekter et perspektiv som ser politikk som en enhet av regler, normer og institusjoner (March og Olsen 1989:171). De hevder: ”We are convinced that norms of appropriateness, rules, routines, and the elaboration of meaning are central features of politics, that an understanding of stability and change in politics requires a theory of political institutions”.

Og omtaler politikk på følgende måte: ”Political institutions simplify the potential confusions of action by providing action alternatives; they simplify the potential confusions of meaning by creating a structure for interpreting history and anticipating the future; and they simplify the complications of heterogeneity by shaping the preferences of participants. All of these features are not utopian dreams but descriptions of politics as it occurs” (March og Olsen 1989:172). Deres forståelse av endring må ses på bakgrunn av disse synspunktene.

”In general, changes are produced through some kind of encounter between the rules (or action based on them) and an environment, partly consisting of other rules” (March og Olsen 1989:167). Politiske institusjoner bidrar til orden på en skiftende politisk scene, men de kan likevel også endres. ”In particular, it should be noted that the values and preferences of political actors are not exogenous to political institutions but develop within those institutions” (March og Olsen 1989:40) En endringsprosess inkluderer ordinær, inkrementell transformasjon av hverdagslivet like så mye som den sjeldne forvandlingen at breaking points of history- når et samfunns verdier og institusjoner er utfordret eller tilintetgjort.

”Note that there is no assurance that the last part of the story will occur very soon, or even at all. Histories of organisational and institutional change are replete with stories of long stabilities of suboptimal strategies or technologies” (March og Olsen 1989:169). Et i øyenfallende politisk eksempel på dette er stabiliteten i politiske partier når det gjelder skillelinjer og konfliktlinjer (Lipset og Rokkan 1967)

2.4 Metode

Problemstilling for denne studien var følgende: ”Hvordan endrer de politiske partiene sin politikk når rammene for den nasjonale politikken er i endring, som følge av det som ofte omtales som globaliseringsprosesser?” Det empiriske caset jeg har valgt å

undersøke er partienes syn på statlig styring og eierskap og relasjonen stat-marked innen kraftmarkedet.

”Problemstillingen er retningsgivende for hele undersøkelsesforløpet og vil være det organiserende prinsipp for datainnsamling og analyse” (Bergh 2000:18)

2.4.1 Grunnleggende metodisk tilnærming

I samfunnsvitenskapen skiller man gjerne mellom to former for metodisk fremgangsmåte, kvalitativ og kvantitativ (Andersen 1990) Begge de to tilnærmingene er opptatt av forklaringsaspektet gjennom å påvise årsaks- og virkningsrelasjoner. Forskjellen ligger i siktemålet til metode, hvor den kvantitativ metode søker å etablere generelle lovmessigheter mens kvalitativ metode søker å avdekke meninger og forståelser av spesifikke sammenhenger (Andersen 1990).

Av min problemstilling går det tydelig frem at jeg søker å forstå og forklare en prosess om hvordan politiske partiers politikk endres på bakgrunn av nye og endrede rammevilkår. Dette innebærer et spørsmål om hvordan man forholder seg til ny informasjon. Det er derfor naturlig for meg å velge et kvalitativt undersøkelsesopplegg. Videre utgjør studien en singel- case studie? Fordelen ved et case studie er at den egner seg svært godt ved empirisk baserte undersøkelser der man søker å forstå og forklare samtidige fenomener - hvordan man som politisk parti forholder seg til ny informasjon. Det som kjennetegner en slik metode er at det er en empirisk basert undersøkelse som belyser et fenomen- globalisering –innenfor dets egne rammer eller sitt eget miljø (Yin 1994) En slik metode er å foretrekke i mitt tilfelle hvor det ikke er mulig å kontrollere for alle variable gjennom et eksperimentelt oppsett, eller når grensen mellom fenomenet og sammenhengen det inngår i ikke er innlysende (Bergh 2000)

En innvendig imot casestudie som også avdekker problemet med denne type studier er at den vanligvis ikke åpner for statistisk generalisering (Yin 1994) Sikrere kunnskap kan oppnås hvis man foretar flere case-studier omkring et studiefelt over tid. Grunnen til dette er at man gjennom casestudie åpner opp for analytisk generalisering, noe som innebærer at resultatene som forekommer i studien vil styrke eller svekke teoretiske sammenhenger basert på tidligere empiriske undersøkelser. På en slik måte kan case-

studien bidra til å etablere sterkere viten om for eksempel globaliseringen som er det underliggende temaet i denne studien

Data/kilder og deres utnyttelse

For å besvare spørsmålet om det har vært noen endring over tid i partienes forståelse og politikk, vil en analyse av partiene sine partiprogram over perioden 1997-2009 være et godt inntak. Avgrensning er hensiktsmessig fordi globaliseringen som forklaringsvariabel og tema har blitt sentrale i denne perioden. Et tidsaspekt som spenner over tre partiprogrammer må kunne sies å gi en god pekepinne på om det har skjedd en endring i problemforståelsen og politikken til det enkelte parti.

2.4.2 Partiprogram som kilde

Et sentralt ledd i kildevurderinger er å ha en gjennomtenkning av teksten sin intensjon og funksjon i sin samtid (Repstad 1993:78)

Det er både fordeler og ulemper ved bruk av partiprogrammer som kilde. Det empiriske materialet er som sagt hentet fra Stortingsperioden 1997-2006 (2009) for fire utvalgte partier, Sosialistisk Venstreparti (SV), Det Norske Arbeiderparti (DNA/Ap), Høyre (H) og Venstre (V) Disse må kunne sies å være et representativt utvalg av Stortingspartiene som helhet og representere den ideologiske bredden som eksisterer i norsk politikk. Vi antar at disse vil synliggjøre bredden og mangfoldet som ligger i forståelsen av globaliseringen

Partiprogram vedtas av landsmøte som avholdes før kommende års stortingsvalg og gjelder dermed for kommende stortingsperiode. Det fornyes hvert fjerde år. Dette gjør at perioden 1997-2009 viser eventuelle endringer i ordbruk og språkbruk tydelig, siden globalisering først ble et begrep i den norske politiske debatten i 1989 (Østerud 2003). Man må derfor kunne anta at det er sporbare endringer i program for 2001-2005, men enda tydeligere i programmet for perioden 2005-2009. Og etter min vurdering fungerer partiprogram godt som sammenligningsgrunnlag fordi de er relativt like i oppbygging, struktur og omfang.

Tilblivelsesprosessen er lang og mange mennesker deltar i denne før partiprogrammet vedtas. Dette viser at de politiske sakene/argumentene i de enkelte program er fremkommet etter en omfattende debatt i de enkelte partiers organer før det

vedtas i sin endelige form av landsmøte (et partis høyeste organ). Derfor er det rimelig å tolke partiprogrammet som et uttrykk for partiets egen, interne kommunikasjon. Som sosiale systemer betrakter de "sin" virkelighet og behandler denne selekterte informasjonen ut fra den spesifikke meningsforståelsen eller systemfornuften hvert parti er i besittelse av. Partiprogrammet kan derfor tolkes som et uttrykk for hva det enkelte parti er opptatt av, her spesielt med fokus på forholdet stat-marked.

Partiprogrammer er med på å opprettholde meningssammenhenger i det enkelte parti i det daglige arbeidet gjennom stortingsperioden, og skulle det enkelte parti, stortingsrepresentant eller regjeringsmedlem bryte med eget partiprogram kan det føre til konfrontasjoner fra blant annet eget parti, andre partier eller massemedia.

Som subsystemer i det politiske system har de det felles at kommunikasjonen struktureres gjennom mediet makt og koden posisjon/opposisjon (Luhmann 1990) Dette gjør at man kan hevde at partiprogrammene kan ses som en del av en partipolitisk diskurs. Noe som forsterkes av det enkle faktum at alle partier de facto utvikler og vedtar programmet i forkant av hver stortingsperiode (Lytomt 2000) Gjennomgangen av partiprogrammene viser store likhetstrekk i tematiseringen i forhold til relasjonen stat-marked når det gjelder styring og kraftmarkedet

Det kan også være interessant å merke seg hva partiene ikke sier noe om, siden utelatelsen av et tema/dette kan tolkes som manglende engasjement, men også som at partiet ikke ønsker å innta et konkret standpunkt i enkeltsaker på det tidspunkt partiprogrammet ble vedtatt. "Kraftmarkedspolitikken er også valgpolitikk". Det kan dermed være et bevisst valg fra det enkelte parti å ikke behandle et tema, slik som for eksempel hjemfallsinstituttet kommunikativt i sitt partiprogram.

Likevel eller samtidig kan det manglende problemformulering rett og slett tolkes som et uttrykk for at partiets politikk på dette område er så klar, ut fra partiets egen systemforståelse, at de ikke trenger å ha en programformulering om dette temaet.

Oppgavens begrensede omfang, samt tid og ressurser vanskeliggjør en utvidelse av det empiriske grunnlaget for analysen selv om dette kan ha interesse, (for eksempel hva vil skje med hjemfallsretten i neste stortingsperiode?)

Partiprogram er uttrykk for det enkelte parti sine intensjoner og ikke hvordan de handler i den konkrete saken, de blir derfor et uttrykk for partienes ideer.

2.4.3 Pålitelighet og gyldighet

Holter og Kalleberg argumenterer for bruk av disse begrepene i kvalitativ forskning og jeg velger derfor disse isteden for de tradisjonelle begrepene reliabilitet og validitet. I den kvalitative forskningsprosessen ligger materialets og konklusjonens troverdighet innebygd i hver del av forskningsprosessen (Holter og Kalleberg(red) 1996:23) Oppgavens pålitelighet og gyldighet må derfor ses i forhold til hele forskningsprosessen

Hovedkilden i analysen er partiprogrammer, til dels eierskapsdebatten om Statkraft i Stortinget og debatten om globaliseringsmeldingen (2002-2003) i Stortinget. Maktutredningen (1998-2003) er blitt brukt som kilde for å synliggjøre periodens handlingsrom. Samtlige partiprogrammer/dokumenter er offentlige både i trykt form og interaktivt via internett. Vi benytter oss av begge typer. Dette gjør at det er høy grad av tilgjengelighet på det empiriske materialet som man benytter i analysen. Og medfører at det er lett og mulig å etterprøve påliteligheten i tolkningene som presenteres i analysen

Partiene har ulike forståelser av hva globalisering er og innebærer. Disse forestillingene er ikke statiske, men endres (av partiene selv) etter hvert som samfunnet (handlingsrommet) endrer seg. Programmene er derfor et uttrykk for den partipolitiske diskurs når det gjelder re-fortolkningen av globaliseringen og som de tolker kraftmarkedspolitikken på bakgrunn av/inn i for perioden 1997-2009. Kildens relevans er derfor begrenset tidsmessig.

Partienes kommunikasjon om globaliseringen og kraftmarkedspolitikk (statlig styring og eierskap) kan tolkes som uttrykk for det enkelte partis ideologiske ståsted, jeg velger å hevde at dette bidrar til at tolkningene kan ha verdi utover perioden 1997-2009. Partiprogram og debattinnlegg er et uttrykk for hva partiet ønsker å kommunisere, derfor presenteres slike sitater i oppgaven, for å vise at det er belegg for tolkningene av den politiske forståelsen av globaliseringen, re-fortolkningen og hvordan dette virker inn på statlig styring og eierskap og relasjonen stat- marked.

Forskningsprosessen har synliggjort den utfordringen det er å re-fortolke partienes forståelse, konkrete formening om forholdet stat-marked og det å vise at jeg har belegg for tolkning som presenteres. Etter min vurdering gir analysen et gyldig og pålitelig uttrykk for den partipolitiske diskurs- hvordan globaliseringen re-fortolkes inn i den

nasjonalstatlige ramme og hvordan dette påvirker deres politikk, syn på statlig styring og eierskap og relasjonen stat-marked, både ved å bruke partiprogrammer, debatter og utredninger som kilde og ved å bruke dikotomien stat-marked som problemstillingen analyseres og tolkes ut fra. Jeg hevder at det forskningsmessige krav til pålitelighet og gyldighet er ivaretatt.

3. Statens rolle og hjemfallsinstituttet

3.1 Innledning

Hensikten er å gi en historisk oversikt over hvordan det nasjonale vektlegges og danner rammen for synet på stat-marked. Dette ved fokus på et sentralt poeng; ideen om staten som eier og ideen om hjemfall. Prinsipper som er blitt institusjonalisert og formet senere politikk. Det institusjonelle ramme- og lovverket er viktige inngangsverdier for å forstå debatten om eierskap og statlig styring siden normene som har nedfelt seg i de politiske partiene angående statens rolle og synet på stat - marked danner grunnlaget for kraftmarkedspolitikken i nyere tid. Globaliseringen utfordrer den etablerte politikken og fokus på markedstilpassning har fornyet debatten om hvilken rolle staten skal ha. Dette krever en ny problemforståelse av synet på stat-marked i de politiske partiene siden det globale blir re-fortolket inn i en nasjonal ramme. Redegjørelsen vil i hovedsak støtte seg på Thues bok *Statens kraft 1890-1947*.

Først fokuseres det på statens rolle som eier, siden sikring av nasjonalt eierskap la grunnlaget for at eiendomsretten, til vannkraften i første omgang og senere oljen, tilfalt den norske stat. Dette var ikke gitt. Statens befestet sin rolle som eier gjennom politisk styring og regel- og lovformulering. I forlengelse faller det naturlig å se på hva som var det politiske motivet bak ideen om staten som eier og ideen om hjemfallsretten. Hjemfall har sin bakgrunn i at mange hevdet at man ikke kunne selge ut arvesølv, noe som førte til konsesjonsloven av 1909 og 1917 og som stadfestet tilbakefallsretten. ”Vilkår om hjemfall ble første gang innført i lov av 18 september 1909, som var forløperen til 1917- lovene” (NOU 2004:13) Kjernen er at retten til vannfallene skulle gå tilbake til den norske stat. Noen mente at dette ville skremme vekk utenlandske kapitalinteresser, men så var ikke tilfellet. ”Kraften viste seg uansett å være et godt investeringsobjekt” (Børtnes 2000) Dette er interessant fordi det synliggjør hvordan staten sikret seg eierskap til vannkraften og samtidig opprettholdt tilgangen på investeringsvillig kapital til industrialiseringen av Norge. Hjemfallsretten har et element til, det sikret en sosialpolitisk utvikling av samfunnet gjennom sine krav til arbeidsforhold o.l i takt med moderniseringen og industrialiseringen av landet. Tilfeldighetene gjorde at disse to kom likt i Norge (Slagstad 2001) Til sist belyses

kraftmarkedets utvikling og statskraftengasjementet, med fokus på politiske målsetninger og vannkraftpolitiske skillelinjer. Hensikten er å vise hvordan ideen om hjemfall utviklet seg til et prinsipp eller institusjon som formet senere politikk.

3.2 Samfunnsmessig utvikling

Norsk vannkraftshistorie er mer enn store ingeniørbragder og utvikling av teknologi. Det er også industrialisering av et bondesamfunn, samfunnsbygging, politikk og sosialhistorie, arbeidshistorie og miljøbevegelsens historie (Børtnes 2000). Det sier seg selv at det er umulig å yte alle vinklingene rettferdighet. Energiproduksjonen var drivkraften i industrialiseringen og i norsk verdiskapning er energimarkedet det økonomisk viktigste området (Rønningsbakk 2005).

Rundt 1900 var Norge fremdeles et fattig land hvor jordbruk og fiske var vanligste levevei, med noe industri i byene. Da Pelton i 1880-årene utviklet en turbinen som kunne utnytte kraften i vannfall muliggjorde dette utnyttelse av vannkraft til produksjon av elektrisitet i stor skala som dermed kunne brukes i den kraftkrevende industrien og medførte et enormt utviklingspotensial.

Nordmannen Sam Eyde initierte Rjukanfossen(1905), det første store utbyggingsprosjektet til 50 millioner kroner. Det norske nasjonalbudsjettet i 1905 var på ca 20 millioner, så utbyggingen fordret utenlandsk kapital (Børtnes 2000). I påfølgende år bygges kraftkrevende industri i flere dalfører, finansiert av utenlandsk kapital. Dette var fra begynnelsen et hett diskusjonstema, som må ses i sin historiske kontekst.

Da Johan Sverdrups tok makten i 1884 innledet dette opptakten til det venstrekapitalistiske system gjennom tre tunge reforminitiativ; de pedagogiske reformer, strafferettsreformen og nedsettelsen av en arbeiderkommisjon hvor målsetningen var at de ubemidlede klasser skulle beskyttes i en ekspanderende markedsøkonomi. Samfunnsutviklingen var kjennetegnet ved den parallelle ekspansjon av to logikker – den demokratiske og den økonomiske, som fikk en forenende formel i det som ble kalt ”det sosiale spørsmål”. ”En spenning som kan formuleres slik: I hvilken grad, og på hvilken måte, kan politiske beslutninger begrense markedets bevegelser? Og i hvilken grad, og på hvilken måte setter markedslogikken grenser for

den politiske logikken” (Slagstad 2001:156) Spørsmål som siden i tid har fulgt den politisk –økonomiske diskurs i vår system (Slagstad 2001)

I de neste tiårene fulgte et gjennombrudd for det norske system med en industri-kapitalisme basert på fossekraft. Som markedsøkonomisk institusjon hadde kapitalismen under embetsmannsstaten vært en statlig iscenesettelse og den industrielle fortsettelsen under venstrestaten var heller ikke styrt av markedslogikk i en *laissez-faire*-liberalistisk forstand. Kapitalismen var fortsatt dobbeltstyrt av stat og av marked (Slagstad 2001:156)

Det interessante i denne sammenheng er at kapitalismens nye spørsmål, som sprang ut av markedets logikk, fikk i norsk sammenheng staten som adressat i forhold til sosiale spørsmål, organisatoriske forhold mellom arbeid og kapital eller selve den kapitalistiske industrialiseringen. Utfordringen fra de to institusjoner - marked og demokrati- ble omformet til et styringskompromiss mellom markedslogisk effektivitet og etisk-demokratisk rettferdighet som kjennetegnet venstrekapitalismen (Slagstad 2001:156) På bakgrunn av denne politiske setting må vi se utviklingen av statens rolle innen industrialiseringen av vannkraften og utviklingen av hjemfallsretten.

3.2.1 Ideen om Staten som eier – Eiendomsretten

På kontinentet stod staten flere steder allerede som eier av vassdrag siden disse var viktige ferdselsårer. Norge, Finland og Sverige var i motsetning vannrettslige unntak i Europa. I disse landene var det en utstrakt privat eiendomsrett når det gjaldt vassdragene. For Norges del en særegenhet som kan skyldes kombinasjonen av tre faktorer, lang tradisjon med bondefriheten, vassdragenes lille betydning som ferdselsårer og landets beliggenhet langt fra ”romerrettens sentrum” (Thue 1994:429). Den private eiendomsretten gikk enda lengre i Norge enn i våre nordiske naboland. Likevel manglet verken Norge eller de to andre landene en lovgivning som regulerte de mange interesser og virksomheter som var knyttet til vassdragene, slik som ferdsel, fiske, tømmerfløting og industri.

Da den teknologiske utviklingen og kraftoverføringsteknikken Lauffen (1891) tilrettela for at strøm kunne fraktes over lange avstander medførte dette en økning på landets mange vannkraftkilder, også de utenfor alfarsvei. Samtidig økte

muligheten for å utnytte landets vannkraft som energikilde (Thue 1994:36) Dette reiste et økonomisk og sosialt spørsmål om verdiøkningen skulle tilfalle bøndene gjennom eiendomsretten til vannfallene eller gründerne og den industrien som bygde kraftverkene. ”Spørsmålet var i sin helhet ikke så enkelt, kanskje burde denne verdiøkningen like gjerne tilfalle forbrukerne, bygdene eller kommunene hvor kraften var lokalisert eller samfunnet som helhet gjennom staten” (Thue 1994:37-38).

Vannkraften representerte store verdier og spørsmålet om hvem verdistigningen skulle tilfalle kom for alvor inn i den politiske debatten i forbindelse med konsesjonslovene etter 1906. Og blir i dag ofte knyttet til spørsmålet om eiendomsretten i debatt om nasjonalt eierskap og hjemfallsretten. Hvem eier den potensielle verdiøkningen?

Det skal bemerkes at Gunnar Knudsen allerede i et brev til Stortinget i 1892 hadde påpekt problematikken, og kraftoverføringsteknikkens potensielle betydning. Han hevdet at kraften kunne utnyttes som drivkraft til industrien, jernbane og fremstilling av metaller. Statsøkonomisk sett ville også vannkraftprodusert elektrisitet være økonomisk gunstig i forhold til importert kull (Thue 1994:38) Vi bemerker at han trekker frem faren for spekulasjon, og at dette kan hemme elektrifiseringen. Som han selv sier ”Det er naturlig, at spekulationsånden med disse udsigter for øie vil kaste seg over indkjøb af vandfald i sikker forventning om å kunne realisere en betydelig gevinst på det legitime næringslivs bekostning” (Thue 1994:38) ”Videre hevdet han at dette kunne bli et fordyrende mellomledd og dermed skade landet. Det var ”det legitime næringsliv” og ”landet og dets befolkning” som skulle tilgodeses av verdiøkningen som vannkraften representerte, fremfor at gevinsten ble høstet av spekulanter eller utenlandske kapitalister” (Thue 1994:38). Dette må kunne ses som bakgrunn for ideen om staten som eier, et synspunkt som la grunnlaget for utviklingen av konsesjonslovene og ideen om hjemfall. Og statens vannfallkjøp

Negative erfaringer med monopol fra jernbanen og kullsyndikater fikk betydning for å sikre vannkraften for allmenne interesser fra 1890 årene. Og ideen om statlige vannfallkjøp var på linje med sterke politiske strømninger på kontinentet, den europeiske ”vandkraftsbevegelse” som på ulike måter nedfelte seg i Sveits, Østerrike, Tyskland, Frankrike og Italia sin reguleringslovgivning. I 1906 kom ”vandkrafts-

bevægelsen” til Norge og i debatten ble det henvist til utenlandske eksempler på konsesjonsordninger og statlige inngrep i ressursforvaltningen (Thue 1994:67)

3.3 Konsesjonslovene og Hjemfallsinstituttet

Hjemfall må ses i forlengelse av ideen om staten som eier og sikring av nasjonal kontroll med naturressursene mot en ekspanderende storindustri. Striden om hjemfall gjaldt hvorvidt nasjonal og utenlandsk kapital skulle behandles likt og ekspropriasjonsretten i henhold til paragraf 105. Dette er interessant i forhold til at globaliseringsprosesser har medført et politisk ønske om å markedstilpasse kraftsektoren blant annet ved å endre formen på statens eierskap og EUs krav om at hjemfall er i strid med EØS-avtalen. I dag er man uenig om nasjonalt eierskap eller markedstilpassning er det viktigste motivet for policyutformingen.

Da vannkraften ble et politisk tema så myndighetene betydningen av å kunne forvalte denne ressursen til det beste for allmennheten og oppnå det gode samfunn. Det var delte meninger om hva som var det gode samfunn, og skillet gikk hovedsakelig på om småskala eller storskalamodellen var mest hensiktsmessig når det gjaldt utvinning og bruk. De var likevel enige om at de ønsket styring og kontroll med utnyttelsen av vassdragene. Siden de første utbyggingene i hovedsak var finansiert av privat og utenlandsk kapital hadde de behov for et virkemiddel for å oppnå sin målsetning. Samtidig ble det rettet kritikk mot salget av arvesølvet. Dette forklarer årsaken til panikkloven 7 april 1906, hvor man nå innførte konsesjonsplikt for erverv av fallrettigheter og ved utbygging av større vannfall (NOU 2004 26: 12) Loven ble for øvrig praktisertes særdeles liberalt.

I tiden før 1906 hadde det vært slik at det private skulle støttes i sin utnyttning av vannkraften, men det var ikke lenger entydige og sammenfallende interesser mellom staten og det private næringsliv, særlig ikke der utenlandske kapitalinteresser var representert (Thue 1994:64). Hvorfor kom denne endringen og hva var det som skjedde? Endringen må ses i lys av skiftet som skjedde i politikken i 1906, som en følge av den generelle opptrappingen av utenlandsk interesse for norsk vannkraft og situasjonsbestemte faktorer som unionsoppløsningen. I sammenheng med dette ses det faktum at staten utvidet sitt myndighetsområder fra ca 1870, en overgangstid i

statsutviklingen, hvor staten gikk fra på være liberalistisk til å bli mer intervensjonistisk (Egge 1990) Og hvor konsesjonslovgivningen er et viktig skille her, fra liberalisme til organisert kapitalisme (Egge 1990; Nordby 1983). Det skal nevnes at konsesjonslovene om vannkraften hadde sterkere regulative ambisjoner enn noen tidligere lover (Thue 1994:65-66). Og at tradisjonen med konsesjonslovgivningen la grunnlaget for en norsk ”statstradisjon” i ressursforvaltningen, noe som forklarer det sterke statsengasjementet i norsk oljesektor fra 1960 årene (Andersen 1991)

Panikkloven

Da det i 1906 spredte seg et rykte om at de samme interessenter som noen år tidligere hadde kjøpt Rjukanfossen nå ville kjøpe Nore-fallene handlet Stortinget i hui og hast, derav navnet Panikkloven. Den 7 april ble den første konsesjonsloven som gjaldt erverv av vannfall vedtatt, og dette er forløperen til de ulike konsesjonslovene om erverv og etter hvert hjemfall. Skal vi forstå historien om hjemfallsinstituttet er det her starten er, men det politiske ordskifte hadde nok også tidligere argumenter for eller sett faren ved utenlandske kapitalinteresser.

Panikkloven introduserte en fase med omfattende lovregulering av vannkraftens bruk og omsetning. Den fastslo at eiendomsretten eller bruksretten til vannfall ikke kunne erverves av utenlandske statsborgere eller uansvarlige selskaper uten tillatelse fra kongen. Allerede 12 juni ble denne loven avløst av en ny midlertidig lov som gjaldt adgangen til å erverve skog, bergverk eller vannfall (Thue 1994:60-64).

I en redegjørelse angående vannfallkjøp fra departementet heter det ”Statens stilling med hensyn til spørsmålet om erhvervels af vandfald er i den senere tid blevet en nogen anden, idet den anbringelse af udenlandsk kapital i vore vandfald, som i den senere tid har fundet sted, indebærer en fare for, at i disse i altfor stor udstrækning skal komme på fremmede hænder og landets vandkraft monopoliseres af store kapitalsterke selskaber, væsentlig bestående af udlændinger. Det har derfor fremstillet sig som ønskelig, at staten – ikke alene af dens mulige behov, men også af hensyn til landets fremtidige udvikling i det hele – sikres en regulerende og kontrollerende indflydelse ved utnyttelsen af vore vandfald” (St. prp.1 1906. Hovedpost IX A.) ”Dette var samme prinsipp som lå til grunn for forslaget om midlertidig konsesjonslov av 12 juni 1906” (Thue 1994:82)

Kjøp og konsesjon hadde samme begrunnelse, men hvis det var slik at vannfallkjøp og konsesjon var to virkemidler som gav samme resultat hvorfor skulle da staten kjøpe? Denne problemstillingen var aktuell i Stortingets debatter, og spesielt ved Nore-fallene ble kjøp og konsesjon satt opp imot hverandre. Castberg mente det burde være mulig for staten å sikre seg fallene gjennom konsesjonslovgivningen. Slik Knudsen så det var konsesjonssystemet både et ønskelig og nyttig system for å gi statskassen inntekter og sikre samfunnsmessige interesser. Det utelukket likevel ikke vannfallskjøp, fordi disse to foranstaltningene fulgte hverandre ad (Thue 1994:85)

Striden om konsesjonslovene utkrystalliserte ulike moderniseringslinjer. Høyre med sin leder Francis Hagerup forfektet en liberalistisk modernisme som så storindustrien som fremtidens subjekt: ”Et land kan ikke være et industriland, uden at det ogsaa abner sig for storindustrien” Han hevdet derfor at staten måtte tre tilbake i stedet for å gripe inn og så det mest ønskelig at industrialiseringen skulle skjedd ”ved egne krefter”. Siden dette ikke var mulig måtte man slippe investeringsvillig utenlandsk kapital til på like vilkår som den norske kapitalen. ”I den nye reguleringspolitikken skimtet Hagerup ”nye tider, nye krav ogsaa med hensyn til eiendomsretten”, egentlig ”den statssocialistiske tanke”, ”at man lidt efter lidt skal kunne overføre til staten de vigtigere produktionsmidler” (Slagstad 2001:159)

I opposisjon sto den ideologiske konkurrent nasjonalkapitalistiske modernisme, som ville stille strengere konsesjonsvilkår ovenfor den utenlandske enn for den norske kapital. Linjen støttes av regjeringen Michelsen i 1906 og nedfelte seg i Bredalskomiteens innstilling, hvor det grunnleggende var hjemfallsprinsippet. Linjen hadde i klargjøringsfasen støtte i Høyre fordi det ville beskytte næringslivet mot ”overmægtig utenlandsk inflydelse” som Fredrik Stang uttrykte det. Og hos Knudsen som ikke ville avvise utenlandsk kapital, men som ønsket en strengere kontroll med den. Han påpekte at man hele tiden måtte ha for øye at landets naturrikdom skulle en gang i fremtiden tilhøre landets egne borgere (Slagstad 2001:159)

3.3.1 Hvorfor fikk vi hjemfall

Industrialismens store gjennombrudd i det norske samfunn med en formidabel økonomisk vekst de første par tiårene av de 20 århundre, gav tungindustrien som var

etablert rundt de store fossefallene en nøkkelrolle. Og kontrollen over kraftressursene ble et dominerende politiske stridemne. ”Striden om den industrielle moderniseringen ble i Norge en strid om statens rolle - om konsesjonslovgivningen”(Slagstad 2001:158) ”Karakteren og omfanget av den norske vannkraft og elektrisitetspolitikken lar seg bare forstå på bakgrunn av den storindustrielle revolusjonen” (Thue 1994:68)

Da Kanaldirektøren la frem en rapport i 1907 om at utenlandske interesser hadde kjøpt opp fosser som hadde en samlet energi på 500.000 hestekrefter, noe som var mer enn det dobbelte av den samlede energiforbruket i industrien, meldte Castberg straks i en interpellasjon til Stortinget: ”Hva agter regjeringen at foreta...? (Slagstad 2001). Regjeringen reagerte straks og foreslo et midlertidig lovforbud om at aksjeselskaper, enten de var norske eller utenlandske ikke fikk kjøpe fosser uten konsesjon. Lovforbudet fikk stort flertall, men regelverket ble endret etter noen år (Rønningsbakk 2005)

Bredalskomiteen ble nedsatt for å utrede en permanent lovgivning og de satte konsesjonslovgivningen inn i en bredere politisk og internasjonal sammenheng. De påpekte at det fra 1890 årene hadde oppstått en internasjonal vannkraftbevegelse, inspirert av den sveitsiske organisasjonen Frei Land, som igjen tok utgangspunkt i den amerikanske økonomen og samfunnsfilosofen Henry George sine ideer. Tanken var at ”all grunneiendom i siste instans tilhørte samfunnet, men denne samfunnsmessige eiendomsretten kunne også forvaltes ved at samfunnet inndro en grunnrente og en verdiøkning gjennom skattelegging” (NOU 2004:49)

I innstillingen (1907) som ble behandlet i Stortinget 1909 støtte to syn sammen. Et syn gikk på at man skulle skille mellom norsk og utenlandsk kapital og kreve konsesjon bare når utlendinger ville bygge kraftverk. Synet hadde størst støtte i Høyre. Mot dette standpunktet stod oppfatningen om at det var kapitalkreftene som skulle styres, uavhengig av om det var norske eller utenlandske kapital (Rønningsbakk 2005; Slagstad 2001) Castberg mente at man ikke kunne vite om et aksjeselskap var eid av norske eller utenlandske interesser, og samlet flertall for dette synet. Dermed måtte alle aksjeselskaper ha konsesjon. ”Da konsesjonsplikten for erverv av vannfall ble innført gjaldt ikke dette staten, fylkeskommunen og kommunen, som var frigitt for dette helt frem til 1959. Det ble da gitt adgang til å meddele tidsubegrensede konsesjoner for

selskaper eid av kommune eller fylkeskommuner, forutsatt at kraften gikk til alminnelig forsyning i distriktet. Fra 1969 ble også kommuner og fylkeskommuner underlagt konsesjonsplikt, og disse kunne meddeles på ubestemt tid" (NOU 2004:12)

Det er dette lovvedtaket som slo fast hjemfallsretten, fra 1909 ble "konsesjon til private gitt for en bestemt tidsperiode, og med lovbestemt vilkår om rett for staten til å overta vederlagsfritt fallrettigheter og anlegg ved konsesjonstidens utløp. Dette betegnes som hjemfallsrett" (NOU 2004:12) Senest etter 80 år fra oppstart skulle staten overta vederlagsfritt fosser, kraftstasjoner, rørgate og anlegg. Og her kommer et viktig tilleggspoeng, det kunne stilles tilleggskrav om kraftleveranser, bruk av norsk arbeidskraft, norsk utstyr, norske forsikringer, tilskudd til kommunen, boliger til arbeiderne, tomt til forsamlingslokale for å nevne noe. Vilkår som i dag er forbudt etter EØS-avtalen, fordi krav om leveranser fra norsk næringsliv diskriminerer utenlandske produsenter og leverandører (Rønningsbakk 2005)

Det kan nevnes at hjemfallsregelverket ble supplert med regler om foregrepet hjemfall i 1969 og i 1993, noe som innebærer at konsesjonærene nå har mulighet til å forhandle med staten om en forlenget konsesjonsperiode (NOU 2004:12) Endringen skjedde som følge av at man skulle gis muligheten til å få de inntekter som ble generert ved en investering selv om tidshorisonten var lengre en konsesjonsperioden. Fra myndighetenes side var dette også viktig for slik å sikre at samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer ble gjennomført, isteden for å bli utsatt. Foregrepet hjemfall gir forutsigbarhet og langsiktighet, og gir aktørene mulighet til å fortsette som eiere (NOU 2004:12) Vi ser her hvordan myndighetene la til rette for at vannkraften kunne utvikles med privat og utenlandsk kapital og kompetanse, mens man beholdt kontroll og styring med utnyttelsen av disse ressursene. Samtidig sikret man eiendomsretten gjennom ordningen med hjemfall, som på lang sikt returnerte eierskap.

Castberg var justisminister i Regjeringen Knudsen (1908-1910) og ansvarlig for forslaget til konsesjonslov av 1909 hvor hjemfallsretten ble introdusert. Han sprenget via sosialpolitikken liberalismens tradisjonelle rammer og spente med sitt samfunnsetiske moderniseringsprogram en ideologisk bro fra den liberaldemokratiske folkelighet til det norske sosialdemokrati. Han forente to tradisjoner, "den demokratiske kapitalisme" og professorpolitikernes statlige regulerte liberalisme som

hos Castberg fikk en radikalisert utforming (Slagstad 2001:158) Sett i sin historiske kontekst er disse årene kjennetegnet av fremveksten/etableringen av sosialhjelpestaten (Seip 1984:290) Den liberalistiske stat hadde hatt selvansvaret som den bærende norm, men nå påtok det offentlige seg i økende grad ansvaret for folks levevilkår ved å foruten tilrettelegge for økonomisk vekst også delta i fordelingen av denne. Denne sosiale dimensjonen ble ivaretatt i konsesjonslovens bestemmelser vedrørende arbeidsforhold og styrket argumentet om likebehandling av bedrifter enten kapitalen som finansierte utbygningen var utenlandsk eller norsk. Dette medførte at ”De norske konsesjonslovene ble unike i internasjonal sammenheng” (Rønningsbakk 2005)

Kjernen i lovforslaget er at for de som ble pålagt konsesjonsplikt ble nå vilkår om tidsbegrensning og hjemfall obligatorisk. Avståelse av konsesjonskraft var også et element i det nye lovforslaget (NOU 2004:49) Som georgist mente Castberg at verdøkningen og grunnrenta skulle tilfalle samfunnet, altså både staten og vertskommunen, gjennom konsesjonsavgifter og hjemfall. Hans fiskale motivering var svært kontroversiell i samtiden – i motsetning til konsesjonslovens bestemmelser som skulle regulere interessekonflikter og ivareta det allmenne vel (NOU 2004:49)

3.3.2 Striden om konsesjonslovene

Hva utløste den langvarige striden om konsesjonslovene, hva var motivet og hva søkte man å oppnå. Politisk var partiene delte i sin holdning. Statens engasjement og motivet ved det må også ses i sammenheng med konsesjonslovene. Det skal nevnes at hovedsaklig var det bred politisk enighet om kraftpolitikken. Striden gjaldt først og fremst hjemfallsretten, en juridisk og prinsipiell strid om hjemfallsvilkårene også skulle gjelde norske foretak. Motstanderne mente det var ekspropriasjon uten vederlag i strid med paragraf 105 i Grunnloven. Saken ble kjørt gjennom rettsapparatet inntil Høyesterett i 1918 godkjente lovene (Slagstad 2001) Viktig å påpeke at den langvarige striden om konsesjonslovgivningen og hjemfallsinstituttet må sees på bakgrunn av den særegne norske vassdragsretten (NOU 2004:47) Konsesjonslovene representerte en betydelig reduksjon i en utbredt privat eiendomsrett, og hjemfallsinstituttet innebar at det meste av vannkraften på lang sikt ville komme i offentlig eie (NOU 2004:47)

Da regjeringen Knudsen la frem sitt forslag til konsesjonslover, avvek det på sentrale punkter fra den nasjonalkapitalistiske linje. Det kapitalismekritiske: statlig styring av kapitalen var Castbergs overordnende perspektiv. ”De skjerpede konsesjonsvilkår skulle gjøres gjeldende overfor så vel norsk som utenlandsk kapital” (Slagstad 2001:160) Han hevdet at en rasjonell utnyttelse av ressursene krevde en kontrollerende og regulerende innflytelse fra det offentlige. Og siden vassdragene hadde en sentral betydning for industrialiseringen tilsa dette at de måtte betraktes som nasjonale herligheter av så stor allmenn betydning at offentligheten måtte sørge for at de ble utnyttet til det beste for allmennheten. Og han mente at Bredalskomiteen hadde hatt en begrensende nasjonalkapitalistisk horisont med fokus på faren ved at utenlandsk kapital fikk for stort herredømme over vassdragene og derfor hadde de tapt av syne at enhver kapitalinteresse, norsk eller utenlandsk representerte en fare for ”fortrængsel av statens og almenhetens interesser” (Slagstad 2001:160) Castberg vant frem i Stortinget med sin kapitalisme-kritiske linje ved å etablere en koalisjon av sosialradikale og sosialistiske industriskeptiske bønder.

”I sin kapitalisme-kritiske ideologi søkte Castberg å forene elementer fra de to dimensjoner ved moderniseringen, den teknisk-økonomiske og den politisk institusjonelle. Det er i dette perspektivet man må forstå Castbergs inkludering av samfunnsinstitusjonelle krav i konsesjonslovene. Den industrielle moderniseringen innebar sosial desintegrasjon, en oppløsning av det tradisjonelle samfunnsordninger. Derfor var det behov for sosialt reintegrerende institusjoner” (Slagstad 2001:160-161)

Politisk var partiene delte i sine synspunkt. Venstres vannkraft- og elektrisitetspolitikk hadde støtte hos Ap selv om de kunne tenke seg et ytterligere markert statlig og sosialt engasjement fra statens side. Det var innen Høyre at man fant innslag av tydelig opposisjon mot Venstres politikk. Internt i Høyre var det et splittet syn når det gjaldt konsesjonslovgivningen. Dette hadde sin forklaring i at partiet rommet en stor innflytelsesrik gruppe bønder som ofte stemte sammen med sine stamfeller i Venstre når det gjaldt konsesjonspolitikken. Høyres andre gruppering var de som helte mot en liberalistiskorientert næringslovgivning. De hadde støtte hos enkelte industriledere, finansfolk og ingeniører (Thue 1994:77) Politisk fantes det krefter både

i Høyre og Venstre som mente at regjeringen Knudsen slapp for meget utenlandsk stor kapital inn i landet.

Konsesjonsloven av 1917

Det er nemlig på denne bakgrunn vi må forstå de endringer og tilstramninger som skjedde med konsesjonslovgivningen i lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom i 1917, også kalt industrikonsesjonsloven. Bak tilstramningen var det nettopp uroen ved de sosiale konsekvensene av storindustriens raske vekst som var motivet. Argumenter om det gode samfunn var sentrale i debatten, og storindustrien var for mange et uttrykk for økonomisk vekst og ikke det gode samfunn (Thue 1994:77)

”I ethvert samfund, som i den enkeltes liv, er enhver hodekulds utvikling farlig. Samfundet må få tid til litt efter litt at opta det nye”, slik formulerte Regjeringen sitt syn da det fremmet forslag i 1915 om forandring av konsesjonsloven av 1909 (Ot. prp 15 1915) Nå ble motivet for vannkraftens betydning for allmennheten og samfunnet fremhevet sterkere enn noen gang. Man søkte et redusert tempo i utbyggingen da storindustrien var i ferd med å medføre store omforminger av samfunnet. Konsekvensen var skjerpede regler og strammere vilkår i konsesjonsplikte. Det innføres nå konsesjonsplikt også for norske borgeres erverv av vannfall (NOU 2004:50; Thue 1994) Og man slår fast at utenlandsk kapital bare skulle slippe til ”under særlige omstendigheter” og myndighetene gikk nå aktivt inn for hjemkjøp av industri eid av utenlandsk kapital (Rønningsbakk 2005)

3.4 Kraftmarkedet og statskraftengasjementet

Politikernes syn på hvordan staten skulle forvalte sin rolle som eier belyses ved utviklingen av kraftmarkedet, statskraftengasjementet og statens vannkraftpolitikk.

De fleste fall og vassdrag ble kjøpt i 1907-1920. Motivet var i starten likt som for de første konsesjonslovene, de skulle virke ”regulerende og kontrollerende”. Kjøpene og statlige utbyggingsvedtak må ses i sammenheng med høykonjunktorene, med store økninger i offentlige inntekter fra 1905 til 1920, som gav rom for bevilgninger. I tillegg hadde bruddet i kull-leveransene under 1. verdenskrig viste et enormt behov for elektrisitet. Da kommunene ikke klarte å tilfredsstille denne etterspørselen, reiste det seg forklarlig nok sterke krav om at staten måtte engasjere seg (Thue 1994:80-81).

3.4.1 Den todelte elforsyningen 1906-1920

Statkraftengasjementet reflekterer reguleringsmotivet og dens trinnvise utvikling bidro til det særegne ved norsk kraft: den klare todeling ”a decided duality”. Kjernen er at det eksisterte et markert skille mellom såkalt alminnelig forsyning, som hovedsakelig var kommunalt eid og drevet, og forsyning til storindustrien hvor private investeringer utgjorde 90–95% (1924). Det er blitt hevdet at todelingen delvis skyldtes at kraftverkene som produserte for storindustrien lå langt fra befolkningssentraene og slik hadde vanskelig for å nå de store markedene for alminnelig forsyning. En faktor som tillegges større forklaringskraft er den tradisjonelt sterke stillingen som kommunene hadde gjennom kooperativer. Todelingen var og et resultat av den politikk staten hadde ført ovenfor storindustrien, som ofte var utenlandsk eid og i perioden 1906 til 1917 var blitt gjenstand for streng regulering. Dessuten hadde statens vannfallkjøp, og statkraftengasjementet for øvrig, vært motivert av at man søkte å sikre at den alminnelige elforsyningen til folk ikke skulle bli avhengige av storindustrien. Dermed støttet staten opp under kommune og fylke, og sørget aktivt for at disse fikk et hovedansvar for alminnelig forsyning. Det var også kommunen selv som stod for mesteparten av investeringene i den alminnelige elforsyningen med sine 83 %, i forhold til statens 7 %. Et sentralt poeng er at i denne formative perioden utvikles det utpregede lokale tyngdepunktet og synspunktet om at elektrisiteten var et velferdsgode og ikke en vanlig vare som kunne overlates til markedet (Thue 1994:58-59). Interessant siden diskusjonen i dag går på hvorvidt vannkraft er en velferdsgode eller en vare som må markedstilpasses som følge av den økte globaliseringen.

3.4.2 Politiske målsetninger om forvaltning eller foretning?

Vannfallskjøpene(1906-1920) tvang frem en konkretisering og behov for en større planmessighet og en definering av statens rolle innen elforsyningen. Da den midlertidige kgl. Vandfaldskommission ble nedsatt i 1911 hadde det lenge blitt fremmet kritikk mot statens fossepolitikk, om at de la en ”død hånd” på ressursene. Regjeringen så det derfor påkrevd å utforme en politikk for utnyttelsen av de statlig kjøpte vannfallene. Innstillingen (1914) påpekte behovet for en helt ny institusjon som på en tilfredsstillende måte kunne ta seg av alle sider ved statens virksomhet.

Utformingen av NVE skjedde (1919-21) da overgangen fra ekspansiv økonomi til depresjon kjennetegnet økonomien generelt. Det var likevel erfaringene fra den sterke veksten, ikke minst i kraftutbyggingen, som styrte statens forståelse av hvilke utfordringer den stod ovenfor i elektrifiseringen av landet. Og signaler om kommende nedgangstider ble ikke vektlagt. I ettertid er det blitt reist spørsmål om opprettelsen av NVE var nødvendig eller om den i verste fall kom for sent. Dette er et klassisk eksempel på at når det oppstår flaskehalser eller gamle løsningsmåter ikke strekker til, presser organisatoriske nydannelser seg frem (Thue 1994:96).

Opprettelsen reiste spørsmålet om form, noe som berører klassiske forvaltningspolitiske problemstillinger; Hvordan bør statens foretningsdrift organiseres? Hvordan skal balansen mellom politisk styring og kontroll og institusjonens frihet til å treffe foretningsmessige beslutninger være? Faktorer som berører både eiendomsretten til staten og institusjonens behov for foretningsmessig frihet. Dagens markedsretting med økende fristilling og debatten om privatisering av statlige institusjonene har noe av den samme problemstillingen. Statens rolle i forhold til markedet - hvor mye stat eller marked man skal ha er ikke et nytt politisk tema. Politiske partiers syn på dette og organisering av statens foretningsdrift som uttrykkes i partienes policyutforming og deres argumentasjon i debatten om staten sitt eierskap i Statkraft synliggjør relasjonen stat - marked som en sentral politisk problemstilling.

Behovet for endring av administrasjonsordningen og opprettelsen av NVE ble begrunnet med at de bestående organer ikke ville kunne møte fremtidens krav. NVE skulle være et middel til å nå vassdrags- og elektrisitetspolitiske mål. Organisasjonsutformingen reiste dermed noen prinsipielle spørsmål om statens rolle og to konkurrerende syn preget debatten. "Motsetningen mellom forretning og forvaltning strukturerte synspunktet i det ene feltet. Det andre feltet gjaldt den vanskelige avveiningen mellom koordinering og likebehandling, mellom hensynet til effektiv samordning av statlige tiltak og ønsket om likebehandling av statlige, kommunale og private aktører" (Thue 1994:109).

Debatten mellom disse to konfliktdimensjonene ble holdt forholdsvis adskilt, men hadde likevel en underliggende sammenheng. Det kan se ut for at det var bred enighet om å legge særlig vekt på de foretningsmessige hensynene ved organisasjons-

utformingen og adjektivet ”foretningsmessig” ble nærmest gjennomgående brukt som et honnørord. Det var likevel en tydelig forståelse av at det foretningsmessige måte underlegges forvaltningsmessige hensyn og de ulike forslag til organisasjon inneholdt et klart element av politisk styring. Denne enigheten gjaldt også behovet for at hensynet til likebehandling og samordning måte ivaretas. ”Uenigheten befant seg innenfor visse felles forvaltningspolitiske normer” (Thue 1994:109).

Politisk var uenigheten som følger. Venstre og deres støttespillere i Stortinget ønsket å etablere et mest mulig effektivt redskap for myndighetene når det gjaldt vassdrags og elektrisitetspolitikken. De vektla hensynet til politisk styring, noe som forutsatte vektlegging av forvaltning og samordning fremfor foretning og likebehandling. Høyre, de frisinne Venstre og ingeniørorganisasjonene vektla de motsatte prinsippene (Thue 1994:110) Dette må en til en viss grad også kunne si var den grunnleggende skillelinjen i de politiske partienes syn på statens eierskap i Statkraft. I hvor stor grad skal foretningsmessighet tillegges institusjonen slik at raske og selvstendige beslutninger om lønnsomhet kan vedtas uten innblanding fra politikerne? I motsetning til et syn om at Statkraft som institusjon representerer og bør ivareta samfunnsmessige hensyn og nasjonalt eierskap. Verdier som nødvendigvis ikke er de mest lønnsomme ut fra et bedriftøkonomisk synspunkt.

NVE ble utformet med en slik form at de som etat fikk noe større frihet, men Regjeringen Knudsen påså at det ikke skjedde noen prinsipielle endringer i departementets myndighet til å kontrollere eller Stortingets myndighet til å bevilge (Thue 1994:111) I innstillingen til proposisjonen mars 1919 representerte Høyre sitt syn om rendyrket foretningsmessighet dermed mindretallet (Thue 1994:110).

Sammensatte roller og staten som næringsdrivende

” I de ulike standpunktetne var ulike interesser og normer blandet inn, både snevre nærings- og profesjonsinteresser, klare ønsker om å skape et effektivt redskap og prinsipielle statlige normer om likebehandling og forutsigelighet” (Thue 1994:97) Sterke næringsinteresser og krefter var i sving når kraftmarkedet var under utvikling. Og NVEs oppgaver var sterkt knyttet til disse interessene. Et avgjørende spørsmålet var hvordan Staten skulle håndtere sin rolle som konsesjonsbehandler, kontrollør og varetaker av allmenne samfunnsinteresser, samtidig som den selv var en av de

”næringsdrivende”. Det var derfor viktig at staten ikke tilgodeså sine egne næringsinteresser når de nevnte forvaltningsspørsmål skulle behandles (Thue 1994:112). Dette medførte nødvendigheten av et organisatorisk skille mellom statens foretningmessige oppgaver og de organer som skulle vedta avgjørelser hvor likebehandling mellom stat, kommune og private var ønskelig. Forkjemperne for dette synet, henviste til den rettslige normen om likebehandling (Thue 1994:112). Et slikt organisatorisk skillet hadde sin pris, da det for departementets del ville bli vanskeligere å samordne bruken av virkemidler. Da proposisjonen ble fremlagt gikk derfor Regjeringen Knudsen inn for en samlet administrasjon og statens engasjement hadde fått et slagkraftig våpen i utformingen av landets vassdrag- og elektrisitetspolitikk (Thue 1994:112-113) Regjeringen gikk for øvrig av 3 måneder senere.

3.4.3 Vannkraftpolitiske skillelinjer.

Statens rolle og engasjement har utviklet seg i spenningsfeltet mellom småskala- og storskalamodellen, som har ulike syn på hva som er en ønskelig samfunns- og næringsutvikling og hva som er det ”gode samfunn”. Staten ble sett som et redskap til å realisere disse. All politikk handler om hvordan man definerer det ”gode samfunn” og hvilke virkemidler som skal til for å oppnå dette. Også innenfor kraftmarkedet har det vært politiske avveininger om temaet.

Forskjellen mellom modellene representerer ulike politiske synspunkter og det er av interesse å se om disse har fulgt med partiene videre i utviklingen av kraftpolitikken. Generelt kan man si at småskalamodellen særlig påvirket statens kraftmarkedspolitik fra 1890, mens storskalamodellen hadde mindre innvirkning i denne perioden. Det var særlig etter 1945 at den hadde sin innflytelse og var med på å prege vannkraft og elektrisitetspolitikken (Thue 1994:13)

Hvem var så tilhengerne av småskalamodellen og hva gikk denne ut på? Kjernen var at man med utgangspunkt i små bedriftsenheter vektla en jevn, desentralisert næringsutvikling og industrialisering. Vi snakker om en modernisering og videreutvikling av de tradisjonelle næringer som i hovedsak befant seg på bygdene. Storskalafordeler kunne oppnås gjennom bransjesamarbeid og staten ble sett som et redskap til å støtte de små bedriftene med dette.

Regjeringsposisjon eller opposisjon har preget hvilken politikk som har fått gjennomslag eller hvilke synspunkter det enkelte parti fremmer. Regjeringen Knudsen 1908-1910 og 1913-1920 hadde god mulighet for å legge grunnlaget for statens kraftpolitikk og statsapparatet ble aktivt brukte til dette. Venstre var småskalamodellens forkjemper, fordi den representerte interesser, verdier og normer som var utbredt innen partiet og blant tilhengerne. Viktig å understreke at de hadde sine støttespillere i andre partier, Arbeiderpartiets bygde- og kommunalsosialister støttet også oppunder modellen. I tillegg var de borgerlige partienes tilhengere med gårdbrukerbakgrunn positive. Selvom motivet eller begrunnelsen for å fremme småskalamodellen kunne være noe ulik hos de enkelte hadde den bred politisk tilslutning.

Det var i hovedsak Høyre som representerte storskalamodellen, med sin vekstorienterte storindustrielle visjon, positive syn på utenlandsk kapital, og et fokus på sentralisering og planmessig koordinering av økonomien gjennom store private eller statlige byråkratier (Thue 1994:13). I tillegg til at den urbane delen av Høyre støttet storskalamodellen, hadde den støtte fra representanter fra storindustrien selv og ingeniører og teknokrater i alle partier. Etter hvert utviklet også en sterk fløy innenfor Ap sympati for modellen. De vektla potensialet med en vannkraftbasert storindustri, og så behovet for plan og sentralisering (Thue 1994:13-14). Denne todelingen har vedvart og eksisterer fortsatt i partiet.

Den virkelighetsoppfatning og verdigrunnlag som partiene vektla på slutten av 1800-tallet og som formet statens rolle som premissleverandør for næringsliv og samfunnsutvikling, kan til en viss grad antas å fortsatt forme partienes problemforståelse innen et politikkområde som kraftmarkedet- ideen om LoA.

Forskjellen mellom små- og storskalamodellen

Modellenes tilhengerne hadde ulik oppfatning og fortolkning av hva som var positivt eller en trussel ved elektrifiseringen og utnyttningen av den norske vannkraften. Den rollen staten fikk har sitt utgangspunkt i dette. Forkjemperne mente elektrisitetens fordeler var at den kunne bli en brekkstang for og løfte småindustrien frem i konkurransen med storindustrien. Dette ville ha stor samfunnsmessig betydning, da storindustrien medførte at store deler av befolkningen kom i en avhengig stilling. For å unngå dette måtte man derfor gjennom lovgivningen støtte småindustrien. Samtidig

ønsket man å unngå de ulemper som en tilflytning av store mengder mennesker til byene ville medføre, og som man hadde erfart under dampens herredømme (Thue 1994:15). Vi ser her at Regjeringen Knudsen var seg bevist at samfunnsutviklingen ble påvirket av den teknologiske utviklingen, på lik linje med hvordan dagens globalisering og samfunnsutvikling er muliggjort av det samme.

Ved å styre bruken av teknologien ønsket Regjeringen å sikre en positiv utvikling. De virkemidler som ble brukt var den regulerende konsesjonsmyndigheten og for det andre statens direkte deltakelse i utbygging/drift av kraftanlegg og kraftoverføringer (statkraftengasjement). Uten disse virkemidlene og tilretteleggelsen fra statens side kunne vannkraften ensidig komme storindustrien til gode (Thue 1994:15). Og gjennom denne politikken befestet staten sin rolle.

Verdigrunnlaget og virkelighetsoppfatningen når det gjaldt synet på storindustrien var også sentralt i forhold til konsesjonslovgivningen. Under debatten om konsesjonslovgivningen i 1909 ga Høyres Waldemar Chr. Brøgger uttrykk for at både den "europeiske og amerikanske kulturutviklingen gikk over storindustrien" og derfor gjaldt det å gripe mulighetene mens de var der (Thue 1994:15). Han argumenterte for at Tyskland og USA kunne takke storindustrien for sin maktstilling, mens en satsning på småindustrien kun ville kaste av seg "statsøkonomisk set noget pirkeri". Skulle man få "noget virkelig reelt" ut av vannkraften måtte man satse på utenlandsk kapital og storindustrien. En rasjonalisering ved hjelp av storindustrien ville kunne reise landet økonomisk, i stedet valgte Regjeringen å føre en bremseklosspolitikk. Videre hevdet Brøgger at det regjeringen virkelig burde var å lokke til seg utenlandsk kapital, noe som kunne bidra til en rask utvikling av storindustrien utnyttelse av vannkraften (Brøggers synspunkter i St.forh.1909: 786-790). Vi skal senere se at Høyre fortsatt fremmer synet på at utenlandske investeringer er et gode for kraftmarkedet og at staten må legge til rette for dette. Samtidig som de gjennom sitt eierskap i Statkraft skal muliggjøre konkurranse på lik fot, og kjøpe seg opp i offentlig og utenlandsk virksomhet.

De to modellene fanger opp sentrale dimensjoner ved elektrisitet og vannkraftpolitikken. Og til tross for at vi tegner et markert skille i synspunkter skal det bemerkes at det fantes mange mellomstandpunkter og at den konkrete politikken også var preget

av betydelig pragmatisme. At man så på en økning av arbeidsplasser og økonomisk vekst som et gode i seg selv var det liten uenighet om (Thue 1994:15).

Den norske vannkraften har og en dobbelthet i seg selv, det eksisterer en mengde små vannfall som er gunstige til benyttelse for allmenn forsyning og som i liten grad kunne ha forsynt storindustrien. Samtidig, og det er her dobbelheten ligger, var de store fallene ute i distriktene avhengig av å levere kraft til den kraftkrevende storindustrien for å kunne få avsetning på strømmen og dermed drive lønnsomt. Dermed ble storskalamodellen sett som et nødvendig onde av mange småskalatilhengere. Debatten er ikke enestående for Norge, både USA og Tyskland hadde tilsvarende debatter, hvor sterke krefter var imot storskalamodellen. (Thue 1994:16)

De to moderniseringsmodellene synliggjør hvordan interesser, verdier og forståelser skaper et sammenhengende syn på hvordan vannkraften og elektrifiseringen kunne utnyttes til ulike former for vekst og utvikling. Samtidig fanger de viktige politiske og ideologiske dimensjoner som i sin tur formet den norske stat sin vannkraft og elektrisitetspolitikk. Skiftende politiske og økonomiske konjunkturer påvirket styrkeforholdet mellom de to modellene, men dette forholdet ble også påvirket av hvordan det lyktes å "institusjonalisere" modellene.

Å trekke de store linjer om norsk kraftmarked, for å vise hvordan statens rolle er blitt vektlagt og dannet rammen for synet på relasjonen stat-marked kort er ikke enkelt. Det må kunne hevdes at denne problematikken er aktuell også i dagens politiske ordskifte om både statens eierskap og globaliseringen. Staten befestet sin rolle gjennom eiendomsretten, sikret med konsesjonslovene og hjemfallsinstituttet.

Statskraftengasjementet ble formet i et samspill mellom småskala og storskala-modellen, med et motiv om at elektrisiteten i siste instans skulle bidra til det gode samfunn. Det var i dette samspillet at statens rolle ble utformet, befestet og endret. Og gjennom dette viser man noe av det som gikk tapt, på godt og vondt, ved de store reformene på begynnelsen av 1990 årene.

Staten er involvert i vannkraften gjennom sitt statskraftengasjement, som har blitt ivaretatt av ulike organisatoriske enheter innen statens forvaltning: Kanalvesenet, Vassdragsvesenet og Norges vassdrags og elektrisitetsvesen – NVE. I 1935 gjennomgikk NVE en omorganisering som var motivert av behovet for å spare penger

(Thue 1994:118). I 1986 ble Direktoratet for statskraftverkene i NVE, skilt ut i forvaltningsbedriften Statkraft (Thue 1994) Ved inngangen til 1990 årene konstanterer man at staten hadde bygget for mye og for dyrt. Samfunnsmessige hensyn ble derfor nok en gang trengt til side i de omorganiseringer som fulgte i kjølevannet av nye energilov etter initiativ fra Regjeringen Syse. Med Energiloven (1991) forflyttes tyngdepunktet i elforsyningen fra fokus på plan, produksjon og politikk mot fokus på marked, salg og konkurranse. Dette medførte en vridning mot markedet. I kjølevannet av dette ble forvaltningsbedriften Statkraft (1992) splittet, i Statkraft SF (kraftverk og reguleringsanlegg) og Statsnett SF (forvaltning av hovednettet), begge ble statsforetak og den politiske målsettingen var ”Statkraft SF skal nå drive foretning” (Thue 1994) Staten hadde fått en ny rolle som markedsaktør.

Liberaliseringen av markedet la til rette for en markedsorientert kraftnæring og Statkraft gjennom et felles nordisk kraftsamarbeid Nordpool. Argumentet for endringen av Statkraft til SF og fra SF til AS var behovet for markedstilpassning for å kunne konkurrere på lik fot og tilrettelegging for økende eksport av energi.

Tre viktige perioder

Tre perioder er har vært særlig viktig for formingen av norsk elforsyning. Og det er staten gjennom sin rolle som har formet denne politikken. Og viser hvordan synet på relasjonen stat-marked har kommet til uttrykk i konkret politikk. Dette er for det første frigjøringsårene fra Sverige 1906-1920 som er Venstre og sosialliberalismens store periode. Hvor det primært ble lagt til rette for alminnelig forsyning og kommunalt eierskap. ”Men styrken i den industrielle ekspansjonen sammen med Venstres og Gunnar Knudsens pragmatisme ga betydelig forfeste for stordriftsmodellen representert ved industrien selv og det som seinere skulle bli Statkraft. Den varige todelingen i norsk elforsyning mellom alminnelig forsyning og kraftkrevende industri har sin opprinnelse i denne perioden” (Rønningsbakk 2005) For det andre gjenoppbyggingsperioden 1945-1965 som er Ap og sosialdemokratiets glansperiode. Staten skulle legge til rette for storindustri, hvor billig kraft var selve konkurransefortrinnet. Målet var å gjøre om Norge fra råvareprodusent til ferdigvareprodusent. Statskraftverkene var statens redskap i det som bare lyktes halvveis (Rønningsbakk 2005) Og til slutt tiden etter 1990 med innføring av

markedsreform og ny åpning mot Sverige og resten av Norden. En periode preget av nyliberalisme og markedsløsninger. Kraftforsyningen har fått verdens mest liberale marked for handel med elektrisk kraft der offentlig eide aktører dominerer. Energiloven av 1990 innledet disse omfattende markedsreformene. Og er senere blitt akseptert, forsvart og videreutviklet av Ap. ”Nyliberalisme i AP versjon er en kombinasjon av offentlig eierskap og marked, der koordinering er overlatt til markedet- og styring og sikring av statlige interesser først og fremst skjer ved bruk av rammevilkår og styring av Statkraft, som i flere omganger er blitt tilført milliarder i ny egenkapital for å gjøre selskapet til et aktivt redskap i omstruktureringen av elforsyningen i Norden og våre Nærrområder” (Rønningsbakk 2005)

4. De politiske partiene sitt syn på globaliseringen

4.1 Innledning.

Hensikten i dette kapitelet er å analysere globaliseringsdebatten som inntak til å se på endring i forståelsesrammen og analysere partienes globaliseringssyn. Dette for å vise hvordan deres forståelse av styringsutfordringer er blitt redefinert fra en nasjonal til en global ramme. Det politiske fellesskap utfordres av det globale og gir et nytt politisk rom for debatt og styring. Og dette handlingsrommet avgjør hvilke virkemidler som er tilgjengelig for nasjonal politikk.

Globaliseringen er en prosess som utfordrer den institusjonaliserte politikken, fordi nye utviklingstrekk øver press på etablerte forestillinger. Dette skjer ved at det globale blir re- fortolket inn i en nasjonal ramme, men når dette skjer så endres også synet på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Og skaper behov for en ny problemforståelse/ problemdefinisjon

Analyseverktøyet LoA brukes til å analysere oppgavens problemstilling: ”Hvordan endrer partiene sin politikk når rammene for den nasjonale politikken er i endring som følge av det som ofte omtales som globaliseringsprosesser?” Formålet er å skissere partienes identitet og vise hvordan dette gir seg utslag i deres fortolkning av situasjonen og fortolkning av regler/ normer som styrer handling/synet på globaliseringen. Vi mener dette er hensiktsmessig for slik i større grad å få frem forskjellen mellom partiene med hensyn til deres forståelse av (dette fenomenet) globaliseringen. Og et annet aspekt er at ved å vise hvordan de ulike partiene definerer og forstår globaliseringen kan vi på den bakgrunn få en forståelse for hvilke verdier som er sentrale i partiet og avdekke deres ”identitet” / norm med hensyn til partienes syn på relasjonen stat – marked.

Kapitelet er organisert slik. Først ser vi på de nye styringsutfordringene - statskapitalisme uten strategi. Deretter belyses globaliseringsmeldingen og til slutt partienes globaliseringssyn. Partienes programfestede syn, globaliseringsmeldingen og debatten om denne representerer ett inntak til å analysere hvordan det globale re- fortolkes inn i en nasjonal setting. Dette er interessant fordi det sier noe om hvordan partiene velger å definere og forstå virkeligheten og konsekvensene av det som ofte

omtales som globaliseringsprosesser, gitt sin ideologi. Og hvordan de forsøker å tilpasse sin politikk til dette. Og synliggjør om partiene velger de aspekt ved globaliseringen som passer best med egen problemforståelse og ideologi.

4.2 Nasjonal til global - redefinering av styringsutfordringer

At den Norske stat klarte å beholde eierinteressene over oljeresursene har vært viktig for den politiske handlefriheten (NOU 2003:19) Norge er et av de rike land der de sosiale og politiske utslagene av den intensiverte globaliseringen er svakest. Dette har gjort det mulig å møte globaliseringen annerledes enn mange andre land. Og Norge har hatt en vente å se holdning, før de besluttet å starte globaliseringsprosjektet (Baldersheim og Daloz 2003)

Initiativet til dette prosjektet kom fra utenriksminister Torbjørn Jagland, han så behovet for å søke nye metoder for å øke kontrollen med markedskreftene som en følge av de alvorlige finanskriser som rammet verden på 90-tallet. Underveis er det regjeringsskifte og utenriksminister Jan Petersen sier følgende når resultatet foreligger: "Hovedbudskapet i regjeringens stortingsmelding om globalisering er at kunnskap og samarbeid er nøkkelen til å virkeliggjøre globaliseringens muligheter for det enkelte menneske, for Norge som nasjon og for verdenssamfunnet" (Pressemelding UD 2003) Prosjektet kan si å ha endret fokus fra ønsket om styring med markedskreftene til fokus på kunnskapsøkonomi og ledende kunnskapsnasjon. Dette viser til en viss grad at partitilhørighet har betydning for forståelsen og re-fortolkning av globaliseringen.

Med "Norge" som internasjonal merkevare

"Globalisering er ikke bare prosesser som omformer det norske samfunn utenfra og innenfra. Det er også en arena for strategier og politiske valg. Og globalisering forsterker nasjonale særpreg hvor nasjonale særheter gir ulik respons på nye utfordringer, og hvor kulturforskjeller skaper ulike strategier i møtet med en åpen verden (Baldersheim og Daloz 2003) Det klareste uttrykket for en offensiv norsk globaliseringsstrategi er byggingen av "Norge" som en internasjonal merkevare ved engasjementspolitikken omkring bistand, miljø, konfliktløsning og fred. Hvor oljen

som en sentral inntektskilde har gjort det enklere å opprettholde den utenlandske engasjementpolitikken (NOU 2003:19)

Statskapitalisme uten strategi

Maktfordelingen som følger av eiendomsforhold og tilgang til naturressurser er i forandring. Det skjer en privatisering av utnyttelsen av fellesressurser slik som fossekraften, og denne blir konsentrert på noen få hender. Nasjonalstaten kjemper ikke bare en kamp om beslutningsmyndighet og bestemmelseskraft utad, men også innad mot utøvende makt, forvaltningen og sterke markedsaktører (NOU 2003:19). Skyldes generelt globaliseringen og europeiseringen. Hvordan skal staten håndtere sin rolle som aktør i næringslivet, siden en slik situasjon skaper politiske motsetninger mellom produsentinteresser og innbyggere, som for øvrig har endret status fra medeier til kunde (NOU 2003:19) Når den norske statskapitalismen er karakterisert ved at staten er en passiv eier uten målrettet strategi overfor globaliseringen av næringslivet (NOU 2003:19).

Rettsorganene overtar politikken

Det er ikke bare den norske statskapitalismen som styrer næringslivet, men også den rettsliggjøringen som skjer har effekt. "Det innebærer at domstoler og andre rettsorganer får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet" (NOU 2003:19). Selv om Norge ikke er medlem av EU er det gjennom EØS-avtalen lagt stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet og Norge er bundet av EUs regelverk på en rekke sentrale samfunnsområder (NOU 2003:19). Det betyr at politikernes handlingsrom begrenses og at tilpasninger kreves, blant annet for hjemfallinstituttet.

"Gjennom markedsretting, fristilling og privatisering blir områder som tidligere var offentlig styrt overlatt til markedsaktører" (NOU 2003:19) Samfunnet styres etter markedsøkonomiske prinsipper hvor juridiske spissfindighet er sterkere enn etisk, moralsk og idealistisk verdibasert avgjørelser. Og hvor kontrollorganer påser at spillereglene vedtatt av nasjonale eller internasjonale myndigheter følges. Her ligger de politiske institusjoners retrett (NOU2003:19)

4.3 Debatten om globaliseringsmeldingen:

En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer

Regjeringen Bondevik II hevder at globalisering ikke er en tilstand, men en prosess med drivkrefter. Kjenner man disse har man mulighet til å påvirke prosessen i ønsket retning og politikken må ha dette som siktemål (St.meld.nr19-2003:18) Og globaliseringsmeldingens 3 overordnede hovedmålsettinger sier noe om hvordan man ønsker å møte globaliseringen, ved verdiskapning nasjonalt og globalt, dernest rettferdig fordeling og fattigdomsbekjempelse og for det tredje forsvarlig forvaltning av miljø og ressurser (St.meld. nr 19: 2003)

Thorbjørn Jagland (A) (utenrikskomiteens leder og ordfører for saken) oppsummerer på følgende måte arbeidet med St.meld. nr.19. "Innstillingen fra utenrikskomiteen er preget av både enighet og uenighet. Gamle skillelinjer mellom venstre- og høyresiden i politikken som går på styring av markedskreftene, skattlegging og nødvendigheten av en sterk stat, ikke så mye på et nasjonalt plan, men på det globale plan, kommer til syne i denne innstillingen. På flere områder er det imidlertid etablert brede flertall" (Stortinget 5mars 2004 Dagsorden(nr.57) Sak nr.2:2038- heretter saknr.2:2038)

Oddvard Nilsen (H) sier dette: "Tradisjonelt har sosialister vært tilhengere av at samfunn skal styres ovenfra og nedover gjennom statlige plan- og styringssystemer. Globaliseringen drives av helt andre krefter, som i stor grad vokser nedenfra og i bredden. Det medfører en kollisjon mellom tradisjonelle sosialistiske styringsideer og globaliseringens egenart. Best kommer dette til syne når debatten dreier seg om frihandel og markedsøkonomi. Innstillingen bekrefter i dag nettopp at skillelinjene også i dette hus går langs de samme linjer" (Saknr.2: 2067)

Vi ser at nye fenomen formes i lys av gamle forståelser, eksisterende virkemidler og politikk, og når partier gjør det til en diskusjon om mer eller mindre styring kommer det av at partiene re-fortolker globaliseringen i lys av sin identitet og det "passende" -ideen om LoA

I innstillingen sier A og SV: "globaliseringen blir sett på som en negativ, ukontrollerbar kraft som hindrer stater styring i det som oppfattes som egne anliggender, og forskyver makten inn i hendene på multinasjonale selskaper og

finansnettverk” (Innst. S. Nr. 118 - 2003-2004:4). Og konstaterer: ”mens marked og samfunn er blitt globalisert, har vår styringsevne blitt hengende etter. Følgelig er det viktig, både av hensyn til effektiv styring og demokratisk legitimitet, at nasjonalstatens styringskapasitet styrkes” (Innst. S. Nr. 118 - 2003-2004:6).

Om statlig eierskap sier de: ”globaliseringen og rammebetingelser for internasjonal handel må ikke utvikles slik at nasjonale myndigheter tvinges til å privatisere offentlige velferdsgoder som på sektorene utdanning, helse, energi og vannforsyning” (Innst. S. Nr. 118 - 2003-2004:8) Og de: ”ser det som en hovedutfordring i en globalisert økonomi å sørge for spilleregler og ta i bruk virkemidler som sikrer hovedsakelig nasjonalt eierskap. Disse medlemmer anser at samspillet mellom en aktiv nasjonalstat og et i hovedsak privat og norskeid næringsliv best kan trygge norske ressurser og interesser på globale markeder.[...] mener at nasjonalt eierskap er viktig for å sikre nasjonal råderett over viktige naturressurser, å sikre at deler av overskuddet bidrar til utvikling av norsk næringsvirksomhet” (Innst. S. Nr. 118 - 2003-2004:13) Vi ser likhet med Regjeringens ønske om næringsutvikling, men hvor forskjellen ligger i statens rolle vis a vis markedet. AP og SV vil sikre dette gjennom nasjonalt eierskap, Regjeringen med markedet.

Ulikt fokus og forståelse

Innstillingen til meldingen viser at SV og Ap har et annet fokus enn regjeringen.

Utenriksminister Jan Petersen (H) påpeker: ”Regjeringens aller mest sentrale budskap i denne meldingen åpenbart har gått både innstillingen og debatten hus forbi” (Saknr.2:2059) Petersen tenker her på ønsket om målrettet tenkning rundt behovet for næringsutvikling, med fokus på ”kunnskapsøkonomien”. Dette kan for så vidt ses i forlengelse av og som et svar på Maktutredningens konklusjon om at Norge har statskapitalisme uten strategi. Og i sammenheng med Regjeringens problemdefinisjon av globaliseringen illustrert med Petersens utsagn: ”Jeg er veldig glad for at man i denne debatten har akseptert at det er mulighetene som må stå i sentrum. Jeg tror at en nasjon som lar bekymringene og beskyttelsen være det sentrale, som ikke leter etter mulighetene eller ser hvor åpningene er, men som håndterer utfordringer på den måten, er dømt til å tape” (Saknr.2:2059) Av dette ser vi at Høyre sin forståelse av globaliseringen innebærer utfordringer, derfor må vi se mulighetene. Og vi kan

identifisere følgende regel, når globaliseringen representerer utfordringer må vi derfor handle i tråd med markedet. Denne regelen for handling kan identifiseres på grunnlag av følgende utsagn fra Petersens: ”Det er f.eks. å erkjenne at et lands foretaksklima er helt avgjørende, sammen med hvilke rammer vi gir vårt næringsliv, og hvilket grunnlag vi gir næringslivet for å velge Norge som stedet for økonomisk virksomhet. Det er en kamp om kapitalen, en kamp om å være stedet hvor økonomisk aktivitet foregår, og vi må gi det rette svaret. Vi må være best, så gode at aktiviteten kommer hit” (Saknr.2: 2059).

At det Regjeringen oppfatter som det sentrale ikke blir fanget opp av utenrikskomiteen i deres behandling, viser at partiene har ulik vektlegging av hva som er sentralt i en diskusjon om globaliseringen. I lys av LoA – iden om det passende kan det forklares med at identiteten påvirker hvordan man ser rundt seg og hvilke aspekt man mener er viktig. Dette påvirker problemforståelsen og kan spores i hvordan det gir seg utslag i fortolkningen av situasjonen. Siden partiene har ulik identitet, tolker situasjonen ulikt og har ulike regler/normer for hva som er passende handlingsvalg gitt situasjonen, refortolkes globaliseringen som fenomen ulikt.

Petersen finner det ganske oppsiktsvekkende når Sv ser bort fra hvordan teknologien har drevet frem globaliseringen, enten man liker det eller ikke. Og følgende kommentar til Sv sin merknaden i innstillingen viser forskjellen i Sv og Høyre sin problemforståelse: ” det er ganske forbausende for dem som har vært i huset her noen år. Alle husker jo de slagene vi hadde her i huset om liberaliseringen av teletjenestene, drevet frem av teknologien, som fortalte at gamlemåten å gjøre ting på ikke lenger var mulig. Vi husker at [...] SV, forsøkte å lukke øynene for den utviklingen. SV gav opp etter hvert. Når man leser innstillingen her, virker det som om ingen av de partiene har lært noe som helst av Stortingets debatter om teletjenester på 1990-tallet” (Saknr.2:2060) Petersen er svært uenig med Sv sitt synspunkt om hvordan de ønsket å løse statens eierskap i teletjenesten. Disse skillelinjene er sannsynlig også tilstede i debatten om kraftmarkedspolitikken, statens eierskap i Statkraft og hjemfall.

Han sier også: ”Jeg vil minne om at utfordringen for Norge som nasjon er: Hvordan skal vi greie oss i denne åpne, internasjonale konkurransen i denne åpne, internasjonale verden? (Saknr.2:2060). Dette reflekterer hvordan de to partienes ulike identitet gir seg utslag i deres fokus på ulike aspekt ved globaliseringen. Og kan forklares med at

partiene re-fortolker globaliseringen ulikt fordi de har ulik problemdefinisjon og policyutforming i møte med det endrede handlings rommet.

4.4 De politiske partienes syn på globaliseringen.

4.4.1 Sosialistisk Venstreparti - Konsentrasjon av makt og behov for politisk styring.

Sv sin fortolkning av situasjonen er at globaliseringen har: ”..ført til en økende grad av investeringer og flytting av kapital som skjer uavhengig av landegrenser og nasjonal lovgivning. Dette skjer delvis ved en sterkere konsentrasjon av makt hos transnasjonale selskaper med profitthensyn” (Sv Arbeidsprogram 2001-2005 heretter: Sv 01-05)

Eller en fortolkningen av situasjonen om at etter SV sin mening står verden overfor store utfordringer som å kjempe mot fattigdom, miljøødeleggelser og styrke folkelig styring. Og de søker: ”en motmakt til den verdensomspennende kapitalismen” (Sv 01-05) Og videre ser de det slik at Norge som del av den vestlige verden har stor politisk, økonomisk og militær makt. Og påpeker: ”Vårt valg handler om vi vil støtte mektige vestlige kapitalinteresser eller føre en politikk som folkeflertallet i både rike og fattige land har fordel av” (Sv 01-05)

Og gitt at man har en situasjonsforståelse av at globaliseringen representerer de nevnte utfordringer blir regelen som styrer handlingsvalgene behovet for politisk styring. Dette identifisert på bakgrunn av følgende policyutforming. ”Det trengst internasjonale mottiltak for å motverke dei negative følgjene av internasjonaliseringa innan økonomien. I tillegg må ein arbeide gjennom dei demokratiske institusjonane i nasjonalstatane for å overføre makt frå marknaden til folket” (Sv 01-05:68)

Vi kan vise at politisk styring er normen ved følgende eksempel. Når Sv fortolker situasjonen slik at de ser internasjonaliseringen også som et resultat av politiske prosesser på nasjonalt nivå. Og påpeker at isteden for å flytte makt og ressurser fra det offentlige til det private næringslivet, og fra Stortinget til internasjonale institusjoner med markedsliberalisme som fastsett mål, må norske politikere i større grad verne om det norske folkestyret og de alternativene som vi har til å kontrollere norsk økonomi. Dette er viktig skal man kunne få til en mer rettferdig økonomisk orden i verden, samtidig vil dette kreve at vi tar tilbake den politiske styringen med internasjonal

økonomi (Sv 01-05:69). Dette reflekterer SV sin identitet som motstander av markedskreftene og deres norm om at politisk styring er viktig.

Vi skal underbygge SV sitt syn med noen uttalelser fra debatten om globaliseringsmeldingen i Stortinget. Og analysere deres forståelse av globaliseringen. Dette ved å identifisere normen om politisk styring i følgende policyutforming, slik Bjørn Jacobsen (SV) ser det: "Eg trur vi må starte på det politiske nivået, med å styrke og utvikle dei politiske institusjonane som finst på globalt nivå [...] Ved å gå aktivt inn og bruke politisk vilje til å styre globaliseringa vil vi vise at ho ikkje er naturgjeven, og at ho er altfor viktig til å bli overlaten til tilfeldige endingar" (Saknr.2:2045)

Audun Bjørlo Lysbakken(SV) fortolker situasjonen: "Globaliseringen er ingen tilstand, ingen naturgitt utvikling. Det er de politiske styrkeforhold som avgjør hvordan menneskeheten bruker de muligheter teknologien og økonomien gir oss. I dag skjer denne utviklingen i stadig større grad på premissene til kapitalkreftene" (Saknr.2:2057-58) Og ser situasjonen videre slik: "Globalisering og nyliberalisme trenger ikke å gå hånd i hånd. Det vi har sett de siste årene, har i veldig stor grad vært en politisk styrt utvikling, med bevisste angrep på demokratiets styringsmuligheter over økonomien" (Saknr.2:2057-58) Når Lysbakken mener at globaliseringen er en politisk styrt prosess hvor kapitalkreftene styrer, blir derfor fortolkningen av regelen/ normen som styrer handlingen at makten må overføres til nasjonale myndigheter. Denne slutningen trekkes på bakgrunn av følgende: "Utfordringen er derfor ikke i hovedsak å skape nye politiske styringsorganer, men enten å demokratisere globale beslutningsarenaer eller å tilbakeføre makt til nasjonale og lokale myndigheter. [...] trenger vi internasjonalt samarbeid om de store spørsmålene (Saknr.2:2057-58) Problemdefinisjonene er den samme og Sv sin identitet kan spores i denne, globaliseringen er ikke naturgitt men kan styres. Og gitt at den kan styres er den rette normen for handlingsvalg velferdsstaten.

Når det gjelder situasjonen angående nasjonalt eierskap har Jacobsen(SV) følgende utsagn: "Ser vi på dette med nasjonal eigarskap, er det ingen tvil om at det også er viktig i ei globaliseringstid. Det er avbalanseringa der vi må få til, ikkje minst for Noreg, der mykje av verdiskapinga er knytt opp mot naturressursar" (Saknr.2:2057-58). Og gitt en fortolkning av situasjonen om at nasjonalt eierskap er viktig: " Vi må leggje opp til ein næringspolitikk for dei som vil drive med næring, ikkje for dei som vil selje seg ut og

investere. Ein målretta næringspolitikk vil bidra til å auke den nasjonale konkurransekrafta” (Saknr.2:2057-58). Gitt en fortolkning av situasjonen om at målrettet næringspolitikk vil forhindre spekulasjon kan vi identifisere en norm om nasjonalt eierskap

Vi har identifisert en SV identitet om politisk styring og nasjonalt eierskap. Det er ikke markedet men velferdsstaten skal ivareta dette. Og gir seg utslag i deres forståelse av globaliseringen om at den representerer – en politisk styrt prosess med stor finansflyt, maktkonsentrasjon, spekulasjon og et økende markedsrettet næringsliv med sterke kapitalkrefter som fører til salg av viktige verdier. Når det nasjonale eierskap utsettes for spekulasjon besvares dette med en policyutforming om statlig eierskap. Øvrige fortolkninger av situasjonen besvares med et behov for økt politisk styring. Vi ser at globaliseringen re-fortolkes inn i problemforståelsen på linje med de eksisterende verdisynspunkt.

4.4.2 Det norske Arbeiderparti - Politisk styring med markedskreftene

Initiativ til globaliseringsmeldingen kom fra Torbjørn Jageland (Ap) som ønsket en utredning som kunne gi økt styring med markedskreftene. Og viser Ap sin situasjonsforståelse om at globaliseringen er synonymt med markedskrefter, derfor er det nødvendig med økt styring. Jageland har uttalt behovet for en global velferdsstat, slik at utviklingen kan styres innenfor gitte rammevilkår, på lik linje med den nasjonale velferdsstaten gjorde ved kapitalismens og industrisamfunnets fremvekst. Det vises igjen en situasjonsforståelse om at globaliseringen innebærer økonomisk utvikling, de ser likhetstrekk med den industrielle revolusjonen og globaliseringen, og at denne utviklingen må styres, derfor er det behov for mekanismer som gir styring og kontroll. Og dette avdekker en norm eller regel om at velferdsstaten er et egnet styringsmiddel, siden man har behov for politisk styring, gitt identitet som sosialdemokratisk

I partiprogrammet til Ap kan vi se følgende situasjonsforståelse av hva globaliseringen innebærer. De påpeker at demokratiet må fornyes og politikken gjenvinne styringskraften, fordi globaliseringen og økonomisk integrasjon fører til at land, både på godt og ondt blir mer påvirket og gjensidig avhengig av hverandre. Økt samhandel på tvers av landegrenser binder land tettere sammen, samtidig som

utviklingen innen økonomien og teknologien skaper nye styringsutfordringer. Og frie kapitalbevegelser og uro i valutamarkedet forsterker økonomisk ustabilitet (Ap Program 2001-2005-heretter Ap 01-05) Aps fortolkning av globaliseringen er en ”mindre” verden, gjensidig økonomiske avhengighet og dermed styringsutfordringer. At dette er deres fortolkningen av situasjonen underbygges med følgende sitat: ”Selv om verden er blitt ”mindre” på grunn av globaliseringen har ikke den demokratiske politikken fulgt med ut over landegrensene, og har dermed tapt styringskraft” (Ap 01-05) eller: ”Det viktigste er at globaliseringen har sprenget nasjonalstatens rammer for politisk styring[.] Lenge kunne mye av styringen skje innen nasjonalstatens rammer”(Hansen Saknr.2:2055)

Og videre kan vi se at denne problemforståelse om at når verden blir mindre trenger vi derfor politisk styring, gir seg utslag i regler om at den politiske styringen må skje i tråd med velferdsstaten. Følgende illustrerer Aps handlingssvar om behovet for nye politiske grep. Svein Roald Hansen(Ap) sier: ”Når landegrensene sprenses og de økonomiske kreftene kan unndra seg nasjonal styring, har vi to valg: Vi kan gi opp å styre eller vi kan bygge opp internasjonale styringsmekanismer” (Saknr.2:2055). Eller Gunhild Øyangens(Ap): ”Marked og samfunn har blitt globalisert, men våre evner til å styre disse kreftene har blitt hengende etter” (Saknr.2:2059) Eller som det står i partiprogrammet: ”Demokratiet må utvides og styrkes på tvers av landegrensene, men det må også fornyes innenfor nasjonalstatens rammer.” og ”Globaliseringen stiller økte krav til mekanismer for forhandling og styring ” Og ”Nasjonalt er Ap opptatt av nødvendigheten av økt kontroll med markedskreftene” (Ap 01-05). Vi kan på bakgrunn av dette identifisere politisk styring som regel/norm.

Gjennom å redegjøre for Ap sin situasjonsforståelse og regler/normer har vi forsøkt å skissere deres identitet. Problemforståelse av globaliseringen er at dette innebærer økonomiske utfordringer og at disse må styres. Dette reflekterer Ap sin identitet som et sosialdemokratisk parti. Og at denne identiteten gir seg utslag i deres fortolkning av regler/ normer som styrer handling som behovet for mer politisk styring.

Ap sin identitet vises også i Jaglands problemdefinisjon og policyutforming. Forståelsen er at globaliseringen er lik industrialiseringen, som drev verden videre og gav bedre levekår og rettigheter for individet gjennom oppbyggingen av velferdsstaten.

Og policyutformingene styres av en norm om behovet for politisk styring, fordi vi handler i tråd med velferdsstaten. Dette kan vi tolke som at Ap re- fortolker globaliseringen inn i partiet i forhold til etablert politikk og virkemidler. Policyutformingene tilpasses tilgjengelig virkemiddel- velferdsstaten.

Både Ap og Sv ser globaliseringen som at verden blir mindre, derfor må vi handle i tråd med velferdsstaten. Selv om de er enig ser Sv det mer som utbytting og økt urettferdighet, mens Ap ser det som vekst og utfordringer. Gitt deres ulike identitet fører dette til at handlingsregelen for Sv blir mer styring og mindre marked, mens for Ap er det økt politisk samarbeid.

Hvordan regulering skal vi ha

Vi har identifisere politisk styring som norm for handlingsvalg. Vi skal vise at den samme normen gjelder eierskap ved Haakon Blankenborg(A) sin uttalelse om privatisering som virkemiddel: "Det er ikkje utan vidare slik at ei privatisering av vatn, elkraft, eller kva som helst, vil føre til vekst og framgang i eit land. Nokre meiner at ei privatisering er ein sikker veg til framgang. Men det er eit spørsmål om kvar ein står i det politiske landskapet. Ap meiner at det ikkje er sikkert at privatisering i seg sjølv er noko som fører til framgang. Det kan vere at det er behov for sterk nasjonal styring, til og med offentleg styring, over ein del slike område[.] Ein må også erkjenne at det er ideologiske skilje med omsyn til kva slags reguleringar ein skal ha. Med andre ord: Det er ikkje eit spørsmål om regulering eller ikkje regulering, det er eit spørsmål om kva slags reguleringar ein skal ha" (Saknr.2:2065).

Vi ser en problemforståelse av at globaliseringen innebærer fare for privatisering, derfor må det nasjonale eierskap opprettholdes, spesielt i forhold til kraftsektoren. På bakgrunn av dette kan vi identifisere en norm om politisk styring og at vi derfor må handle i tråd med dette.

4.4.3 Venstre - Globaliseringen er et gode.

Dette illustrerer en Venstre identitet og fortolkning av situasjonen om at globalisering er et gode: "Slik Venstre ser det er utfordringen at vi i større grad påvirkes av hendelser utenfor landegrensene, vi er blitt verdensborgere. Globaliseringen har bidratt til åpnere og mer demokratiske samfunn og gitt nye muligheter for samarbeid om felles

problemer. En globalisert verden har ført til økonomisk vekst, spredning av teknologi og sosial utvikling” (Venstres Stortingsvalgprogram 2001-2005 heretter V 01-05). Og en problemdefinisjon om at vi har et styringsproblem hvor politisk virkelighet ikke har endret seg i takt med økonomisk utvikling. Og hvor ”Den største globale utfordringen er nå å få på plass effektive og demokratiske internasjonale spilleregler, institusjoner og samarbeidsordninger for å styre og fremme stabilitet rundt den globaliserte økonomien, og sørge for at den fremmer bærekraftig bruk av naturressurser” (V 01-05). Venstres identitet gir seg utslag i en situasjonsforståelse om at vi er blitt verdensborgere, derfor må den politiske virkeligheten endre seg i takt med dette. Og de skriver: ”Det liberale ansvaret stopper ikke ved landegrensene” og ”Det er dette som er globaliseringens kjerne, landegrensene er i ferd med å miste sin opprinnelig betydning. En kan ikke stenge utviklingen ute og den politiske styringen må ta hensyn til dette i sine beslutninger” (V 01-05). Og i en fortolkning av regler, gitt at landegrensene mister sin betydning, må vi ha internasjonale spilleregler.

Venstres identitet er sosialliberale. Vi har her identifisert at den norm Venstre handler etter er internasjonale regler og internasjonalt ansvar. ”Venstre føler at det er et naturlig og viktig ansvar å bidra til å løse disse felles regionale og globale utfordringene” (V 01-05). Dette viser at i lys av deres sosialliberale verdisynspunkt- vi er verdensborgere og politikken må nyttiggjøre seg globaliseringens positive muligheter blir normen for handling å sikre ”menneskerettigheter og demokrati, en bærekraftig og markedsbasert utvikling med grunnleggende trygghet for borgere og næringsliv, samt en utjevning mellom nord og sør”. Og når behovet er å sikre markedsbasert utvikling ”må vi styrke internasjonale institusjoner, regelverk og samarbeidsordninger. Svaret er ikke politisk eller økonomisk isolasjon. Den økonomiske globaliseringen må følges av en globalisering av politikken(V 01-05) Vi kan identifisere normen som styrer handlingen som behov for å globalisere politikken. Venstres globaliseringssyn kan derfor oppsummere som et gode som gir flere muligheter og at dette krever mer politisk samarbeid. Normen for handling er ”verdensborger”

Siden Venstre ikke hadde noen representanter i utenrikskomiteen har de ikke deltatt i arbeidet med innstillingen til globaliseringsmeldingen. Store trekk av innlegget i

Stortingsdebatten er derfor tatt med, for slik å synliggjøre hva Venstre uttaler om selve globaliseringsmeldingen.

Trine Skei Grande(V) ser situasjonen slik: ”Globaliseringen er den største politiske utfordringen i vår tid” og ”Venstres liberale verdigrunnlag er en god plattform for å ha denne diskusjonen. Venstre er grunnleggende positiv til globalisering.” Og sier videre ”Venstre mener at Norge aktivt må jobbe for og ikke mot globalisering. Vi må delta internasjonalt og ikke la globaliseringens muligheter gå oss forbi. Samtidig må vi bidra til å finne felles svar på globaliseringens utfordringer”

Gjennom å analysere Venstre sin situasjonsforståelse har vi søkt å skissere deres identitet som verdensborger. ”Respekten for enkeltmennesket og ansvaret for fellesskapet er grunntankene i den sosialliberale ideologien. Det er naturlig at vi i Venstre ser enkeltmenneskets verdi også i et globalt perspektiv. Verdensborgeren er vårt utgangspunkt” (Saknr.2: 2054) Og denne identitet som verdensborger gir seg utslag i deres globaliseringssyn.

Et annet eksempel hvor dette vises - fortolkningen av situasjonen: ”I dag er det nasjonalstaten som har råderetten over naturressursene innenfor sine definerte grenser. Disse ressursene må likevel forvaltes i et globalt perspektiv.” Gitt at man ser seg som verdensborger og nasjonalstaten har råderett over naturressursene, blir derfor policyutformingen å fjerne grenser og forvalte ressursene til det beste for et globalt miljø: ”I et liberalt perspektiv er nedbrytingen av grenser mellom mennesker et mål i seg sjøl.[..] Venstre har tro på forpliktende samarbeid framfor isolasjon når vi skal løse framtidens globale utfordringer. I dette kan vi identifisere en norm/regel om at vi må ha mer politisk samarbeid. Skei Grande avsluttet på følgende måte ”Mitt hovedbudskap her i dag har vært at globaliseringen i hovedsak er positiv for verdens land og folk. Globaliseringens utfordringer må løses gjennom globalt samarbeid og global politikk” (Saknr.2: 2054)

Venstres situasjonsforståelse er at monopolkapitalismen er negativ og må bekjempes, den er en av globaliseringens store utfordringer. De store monopoldannelsene truer markedet, forbrukernes interesser og handelen som sådan. Men i ytterste konsekvens truer det også demokratiet. De sier: ”Vi må erkjenne at dagens institusjoner og nasjonalstater ikke besitter gode nok virkemidler for å

bekjempe monopoldannelsene.” så derfor: ” Markedet må reguleres hvis konkurranse skal skje. Det gjelder så vel nasjonal som internasjonal regulering. Venstre må derfor ta initiativ til at Norge internasjonalt arbeider for å fremme en konvensjon som kan institusjonalisere et globalt konkurransetilsyn”(politisk uttalelse fra landstyremøte, vedtatt 28/3-04) Vi kan igjen identifisere en norm om politisk samarbeid.

Venstre sin identitet- verdensborger, gir seg utslag i hvordan de fortolker situasjonen: globaliseringen er positivt og gjør verden mindre, men samtidig har man fått monopolkapitalisme som må reguleres. Derfor blir et handlingsvalg for Venstre for å kunne regulere og motvirke monopolkapitalismen behovet for opprettelsen av et internasjonalt konkurransetilsyn. Dette avdekker igjen normen om politisk samarbeid på lik linje med Ap og Sv, men der de ser velferdstaten og økt politisk styring søker V globale og ikke nasjonale styringsorganer som skal definere og kontrollere rammevilkårene. De utelukker derfor ikke markedet som løsning og er her på linje med H. Dette viser at identiteten gir seg utslag i fortolkningen av globaliseringen og at denne re-fortolkes inn i partiet. Den politikken man finner passende nasjonalt overføres på det globale plan, altså et eksisterende virkemiddel som utvides. Og viser at utfordringene møtes med det Venstre på bakgrunn av sin identitet og normer ser som passende policyutforming,

4.4.4 Høyre – Markedet er løsningen

”Historien viser at det er i de perioder det har vært tette internasjonale forbindelser at verden også har gjort de største materielle og kulturelle fremskritt. Dette gjelder ikke minst for Norge, som gjennom sin handel med omverdenen har lagt grunnlaget for dagens velstand” (H 01-05). Dette viser Høyres fortolkning av situasjonen om at global handel er positivt. Og i lys av dette ”er ikke globaliseringen verken noe nytt eller truende”, men de sier også: ”Samtidig er globaliseringen krevende. Det er viktigere enn før å foreta de riktige politiske valg fordi konsekvensene av politiske beslutninger viser seg raskere enn tidligere”(H 01-05). Deres fortolkning av situasjonen er at globaliseringen gjør verden mindre, innebærer økt handel og muligheter som krever de riktige politiske beslutningene, og kan identifisere en norm om at derfor må vi handle i

tråd med mer marked. Høyres har en næringsliberal ideologi /identitet og ser markedet som et "appropriate" virkemiddel.

Privat eierskap

Vi skal skissere denne næringsliberale ideologien eller identiteten med å vise hvordan den gir seg utslag i fortolkningen av situasjonen som globaliseringen representerer: "globaliseringen gir økonomiske gevinster og økt levestandard gjennom utnyttelse av naturgitte fortrinn, økt konkurranse og bedre utnyttelse av ressurser" (H 01-05). Og videre "Energikilder som olje, gass og vann er naturgitte fortrinn som Norge kontrollerer. Høyre vil styrke norske private eierskap og frykter ikke utenlandske investeringer i norsk næringsliv (H 01-05).

Følgende resonnement følges: Når globaliseringen gir økonomiske muligheter, må man derfor styrke det private eierskap. Med en policyutforming om økt privat eierskap kan vi identifisere en regel eller norm om mer marked, siden det er normene som styrer handlingsvalgene. Dette er ideen om det passende - LoA Og vi ser at den næringsliberale identiteten gir seg utslag i policyutformingen. Globaliseringen ses derfor som et gode fordi det gir økt markedsadgang.

Globaliseringsdebatten

Her følger noen uttalelser som Høyre fremmet under debatten og behandlingen av utenrikskomiteens innstilling til globaliseringsmeldingen. Disse underbygger Høyres sitt syn på globaliseringen om at den gjør verden mindre, derfor må vi handle i tråd med (mer) markedet.

Peter Skovholt Gitmark (H) sier det slik "En åpnere verden der mennesker, varer, tjenester og kapital fritt kan bevege seg, er for meg grunnleggende positivt (Saknr.2:2047) Og Ine Marie Eriksen (H) sier: "Markedsøkonomi og vekst fremmer demokratisk utvikling og gjør antallet ekstremt fattige mindre. Jeg er stolt av å kunne kalle meg kapitalist. Globaliseringa driver verden framover." (Saknr.2:2063) Vi ser en situasjonsforståelse om at globaliseringen innebærer muligheter.

I sin problemdefinisjon av globaliseringsdebatten, ser man at Høyres identitet som et næringsliberalt parti gjøre seg gjeldene (mellom linjene) og Ine Marie Eriksen (H) sier: "Egentlig handler denne globaliseringsdebatten om et positivt eller et negativt syn på utvikling og framtid. Skillet går mellom dem som synes alt var bedre før, da

politikerne hadde enda større kontroll, og dem av oss som syns at mindre politikermakt og mer individmakt er bra. I norsk politikk går dette skillet mellom venstresida og høyresida, mellom utviklingsoptimistene og utviklings pessimistene.” og dette om sin situasjonsforståelse av globalisering: ”Jeg og Høyre mener at en åpen og grenseløs verden er positivt. En verden med stengsler og reguleringer er negativt. Men noen vil gjerne tilbake til den tida da politikken fullt ut kunne bestemme utviklinga. [...] Men når f.eks. SV og Ap ikke forstår at det er akkurat dette som foregår, hvordan kan de da påberope seg kompetanse og kunnskap til å gi politiske svar på de utfordringene globaliseringa stiller oss overfor?” (Saknr.2:2063)

Høyres situasjonsforståelse er at globaliseringen innebærer muligheter, som må brukes, derfor er det nødvendig med mindre styring. Og i dette kan vi identifisere en norm om mer marked. ”Fordi når globaliseringen gir muligheter og det er behov for mindre styring må vi handle i tråd med marked” (Saknr.2:2063)

Høyre syn på globaliseringen og fortolkning av situasjonen kommer også tydelig frem i Finn Martin Vallersnes (H) sitt innlegg: ”Tiltak som gjennomføres i EU for å møte de økende internasjonale styringsutfordringene, vil få betydning for de valg Norge foretar, og for effektiviteten av norske tiltak. Høyres tilnærming til globaliseringen er at det er en prosess som bærer preg av en økende samhandling mellom mennesker, selskaper og regjeringer i ulike land. [...] Derfor kan vi med rette si at globalisering fører til en større integrasjon i verdensøkonomien. Det innebærer i denne sammenheng utvikling av globale markeder for produksjon av varer og tjenester. Konsekvensen er at vi ikke lenger kan operere med nasjonale økonomier” (Saknr.2:2040–41). Fortolkningen av situasjonen er at globaliseringen er en prosess som gir økt økonomisk samhandling, derfor må man oppløse den nasjonale økonomien og - slippe markedskreftene til. Og dette skisserer en identitet av Høyre som næringsliberale. Denne identitet gir seg utslag i normene som styrer handlingsvalgene. Den identifiserte normen er mer marked. Høyres globaliseringssyn kan oppsummere slik. Norge må åpne opp sin økonomi for global kapital og eierskap, siden dette er grunnelementene i markedsmekanismen og Eu sin politikk. En identitet som Høyre gir en næringsliberal, markedsrettet løsning.

4.5 Oppsummering

Ved å avdekke situasjonsforståelsen, identifisere normene for handlingsvalg og partienes identitet har vi søkt å vise hvordan dette har gitt seg utslag i partienes syn på globaliseringen. Dette for å kunne besvare problemstillingen om ”Hvordan partiene endrer sin politikk når rammene for den nasjonale politikk er i endring, som følge av det som ofte omtales som globaliseringsprosesser?”

Globaliseringen representerer en prosess som utfordrer den institusjonaliserte politikken derfor er det interessant å spore hvorvidt dette skaper behov for en ny problemdefinisjon.

Policyutformingen styres av regler, identitet og situasjon for hva som er passende - ideen om LoA. Dette underbygger at globaliseringen re-fortolkes inn i partienes politikk på en slik måte at den er håndterbar med de tilgjengelige virkemidler og passer inn i partienes verdigrunnlag og politikk.

Hovedsakelig viser partienes globaliseringssyn at eksisterende politikk og eksisterende virkemidler former problemforståelsen av nye fenomen slik som globaliseringen. Og at globaliseringen blir re-fortolket inn i en nasjonal politisk setting. Når dette skjer får man endringer i partienes forståelsesramme ved at man får endringer i hvordan man definerer problem i den forstand at globale forhold i økende grad bakes inn i politikken, inn i problemdefinisjonen og i argumenter.

La oss påpeke følgende likheter og forskjeller mellom partiene. Sv ser globaliseringen som økt urettferdighet og speulasjonsøkonomi, derfor må dette motvirkes ved at makten overføres fra markedet til folket. Den identifiserte normen er politisk styring, mindre marked og nasjonalt eierskap. Ap på sin side ser likheten til industrialiseringen og globaliseringen innebærer derfor mer konkurranse. Dette er både positivt og negativt, derfor er det viktig med partnerskap mellom marked og stat, mellom politikk og økonomi. Den identifiserte normen er derfor styring innen velferdsstatens rammer.

Selv om både Sv og Ap vil handle i tråd med velferdsstaten og fremme politisk styring ligger forskjellen i deres globaliseringssyn i det at Sv ser det som økt urettferdighet som følge av politiske beslutninger som har gitt en markedsøkonomi uten kontroll. Ap ser det mer som en økende vekst og utfordringer i tråd med den under

industrialiseringen. Gitt deres identitet blir handlingsregelen for Sv mer styring og mindre marked, for Ap er det økt politisk samspill. Venstre ser globaliseringen som et gode- større marked og bedre ressursutnyttelse, men også økt ansvar. Derfor må politiske beslutninger følge med ut over landegrensene. Og identifisert norm er mer politisk samarbeid og verdensborger. Vi ser likhet med Ap, men Venstre skiller seg ved at der Ap ser samspill, søker V balanse. Og er mer i tråd med H om at markedet skal styre, men tillegger at staten eller som følge av globaliseringen - et overnasjonalt organ skal definere rammevilkårene.

Venstre vil i likhet med både Sv og Ap ha politisk kontroll, men hvor Sv og Ap mener nasjonalt eierskap gir best styring mener V at markedsmekanismene gir best resursutnyttelse. Venstres globaliseringssyn kan formuleres slik, globaliseringen er et gode siden vi går fra borger til verdensborger og det samme gjør styringsmulighetene fra nasjonalt til globalt.

Høyre ser globaliseringen som økonomiske muligheter og utfordringer, derfor må utviklingen benyttes ved å ligge i forkant og delta i globaliseringens muligheter. Markedsmekanismene styrer globaliseringen, derfor må man åpne opp for disse og ikke regulere seg bort fra utfordringene. Den identifiserte normen er dermed økt marked og privat eierskap.

Dette kapitlet har synliggjort partienes identitet og normer, og fortolkning av det endrede handlingsrommet som globaliseringen representerer. Det er på grunnlag av dette vi senere skal analysere deres syn på statlig eierskap og styring innen kraftmarkedet. Vi antar at deres syn på globaliseringen kan overføres til det endrede handlingsrommet til kraftmarkedet og at dette former deres problemdefinisjon og policyutforming her. Vi vil også se hvordan deres syn på globaliseringen kan spores i eierskapsdebatten om Statkraft, som vi antar vil bli en ytterligere spesifisering av partienes normer.

5. Partienes syn på relasjonen stat - marked (1997-2005)

5.1 Innledning

Hensikten er å analysere om partienes syn på statens vis a vis markedet har endret seg generelt som følge av partienes syn på globaliseringen og dets utfordringer. Å spore endringer i politikk er et inntak til å si noe om hvordan nye utfordringer og fenomen, slik som globaliseringen defineres og forstås og handles i forhold til. Politiske program for 1997-2001 og 2001-2005 er derfor et godt inntak og hovedfokus for en analysedrevet diskusjon med vekt på statlig styring og eierskap i kraftmarkedet.

Først redegjøres det for institusjonelle rammer med hensyn til statlig styring og eierskap, siden disse allerede etablerte rammene danner utgangspunktet for debatten og politikken på dette feltet. Dette er grunnlaget for institusjonell teori, herunder LoA. Videre blir partienes program for perioden 1997-2001, en fase med et økende liberalisert handlingsrom belyst med tanke på relasjonen stat-marked gjennom deres syn på statlig styring og eierskap innen et politikkområde som kraftmarkedet. Deretter følger globaliseringen som tema for det politiske begrepsapparatet. Og til slutt analyserer vi hvordan dette har ført til endringer i partienes politikk, gjennom å spore endringer i ordbruk eller begrunnelse i partienes program for perioden 2001-2005. I analysen søker vi å definere partienes problemforståelse og policyutforming som vil bli koblet til partienes re-fortolkning/globaliseringssyn - vist i kapittel 4. Dette for å identifisere hvilken syn partiene har på staten vis a vis markedet

5.2 Etablerte institusjonelle rammer (for statlig styring og eierskap)

Organiseringen av statlig næringsdrift skjer i spenningsfeltet mellom politikk og marked, to områder som er styrt av ulike målsetninger og rammer, og som har ulik kultur. Når omgivelsene utsettes for endringer er det naturlig å forvente at de eventuelle endrede rammebetingelser vil endre relasjonen og mengden av politikk og marked (stat-marked)

5.2.1 Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift

Staten har et enormt direkte eierengasjement, som drives i ulike organisasjonsformer både innenfor og utenfor forvaltningen. I denne sammenheng er vi opptatt av de som er organisert utenfor enten som statsaksjeselskaper, statsforetak eller særlovsselskaper.

Staten er for øvrig

minoritets eller majoritetsaksjonær i ordinære selskaper. Argumenter som brukes av politiske partier når det gjelder denne type organisering (delprivatisering av statsselskaper) er at det gir større økonomisk frihet, mens motstanderne argumenterer for behovet for økt kontroll og politisk styring. Den politiske policyutformingen søker å finne riktig balanse mellom politisk styring og foretningmessig frihet, men partiene er uenig i hva det beste mengdeforholdet er. Vi snakker om et grunnleggende politisk verdisynspunkt som er manifestert i de politiske partienes ideologi, spørsmålet om mengde marked og mengde stat. Dette kan sammenlignes med argumentene i kraftmarkedsdebatten om små eller storskalm modellen skulle stimuleres.

Hvordan har statens eierskap utviklet seg med hensyn til forholdet mellom frihet og politisk styring og behovet for kontroll? Tre store utredninger er blitt foretatt om forholdet Skau-komiteen 1948, Fjeld kommisjonen 1953 og Eckhoff-komiteen 1957 (Grønli 2001:309-310)

5.2.2 Drømmen om en konkurransetilpasset, men styringsdyktig stat

Historisk ligger det to grunnsyn til grunn for sikring av statlig innflytelse i statsselskap, for det første muligheten til overordnet politisk styring og for det andre Grunnlovens krav om folkevalgt kontroll med forvaltningen av statskapital. Dette konstitusjonelle spørsmålet har i de fleste, om ikke alle utredninger, også så sent som i Hermansen utvalget 1989 bygd på følgende syn; Det konstitusjonelle ivaretas fordi statsråden kan instruere selskapene i generalforsamling og selv stå ansvarlig ovenfor Stortinget (Grønli 2001:331).

Organisasjonsform har styringsimplikasjoner og utviklingen av ulike former for organisering må ses som en forlengelse av at staten utvidet sitt virkefelt, og ekspanderte innen næringsdrift og tjenesteproduksjon. Et hovedsynspunkt er at det var viljen til politisk styring som på 1940-tallet skapte statsaksjeselskapet” (Grønli 2001:301)

Dette muliggjorde utvidelsen av politikken til nye domener, og ble sett som rettsgrunnlaget for den nye statsindustrien, som forøvrig var et av AP sine flaggskip (Grønli 2001:303).

Effektivitet og legitimitet var sentrale nøkkelord for endring i organisasjonsform. De statlige industribedriftene skulle gjøre staten ekspansiv, dermed måtte de konkurrere på markedets premisser og konkurransetilpasses (Grønli 2001:304). Like fullt er styring et tredje begrep, siden en klar forutsetning var at man skulle kunne kombinere foretningsmessig frihet med politisk styring når det gjaldt de strategiske forhold. Gjennom forvaltningen av statens aksjer oppfylte statsråden denne styringsrollen som generalforsamling (Grønli 2001: 305). En praksis som opphørte etter Kings Bay.

”Det tok ikke lang tid før statsaksjeselskapet ble alvorlig utfordret, mest fra opposisjonen – både på borgerlig side og til venstre for regjeringspartiet, men tidvis også med tilslutning av varierende styrke fra Aps egne rekker” (Grønli 2001:306) ”Allerede i 1947-48 var dermed den viktigste skillelinjen i striden om statsaksjeselskapsformen trukket opp, en front som er med fremdeles oss, om enn mindre klart”(Grønli 2001:307) Frontene stod mellom de som forsvarte bedriftenes beslutningsfrihet, kun begrenset av regjeringens eller statsrådens styringsrett, med aksjelovens bokstav som sitt viktigste våpen. Og de som prioriterte Stortingets rettigheter ved disponering av statsmidler. De støttet sine argumenter på konstitusjonelt og parlamentarisk grunnlag. Denne skillelinjen mellom frihetslinjen (selskapene og Arbeiderpartiregjeringen) og kontrollinjen (de borgerlige i hovedsak, men betydelig tverrpolitisk oppslutning) medførte at det i perioden 1948-1965 nærmest pågikk en kontinuerlig konfrontasjon på dette grunnlaget. Alliansemønstre ble etter dette mindre tydelige på bakgrunn av skiftende parlamentariske konstellasjoner og regjeringer, selskapenes skiftende konjunkturer og 80 årens overgangen fra en ekspansiv til defensiv stat. Demarkasjonslinjen mellom ”frihetsforsvar” og ”kontrollaktivisme” opprettholdes, men aktørkonstellasjonene forble ikke like enkle (Grønli 2001:308)

Den borgelige regjering 1965-71 tok ingen initiativ til å redusere antall statsselskaper eller å endre statsaksjeselskapsformen. Kun en endring: man plasserte personer med posisjon og erfaring fra privat industri i styrene i statsselskapene (Grønli

2001:313) Statsselskapenes frie stilling ovenfor staten ble styrket, noe den borgerlige opposisjonen hadde vært imot tidligere, og demonstrerer deres tvetydige styringsideologiske linje. De liberalkonstitusjonelle idealene fokuserte på de folkevalgtes rettigheter i forhold til regjering og forvaltning, mens den næringsliberale ideologien derimot hevdet at næringslivet hadde det best uten statelig styring, og derigjennom også de statlige selskapene. Det var den næringsliberale ideologien som ble aktivisert når de borgerlige selv satt ved makten fra midten av 1960 årene (Grønli2001: 313)

På 1970-tallet ble det modifikasjoner i selskapsformen, dette skyldtes hovedsakelig kontrollaktivisme i Stortinget, men også at Ap var tilbake i regjeringssposisjon hvor de førte en ekspansiv industripolitikk. Opprettelsen av Statoil står sentralt i denne perioden. Situasjonen ligner mye på den man hadde i 1940-50 årene, med tanke på at kontrollinjen i Stortinget blir revitalisert med den borgerlige opposisjonen i ledelse

Statsaksjeselskapsformen ble kun brukt på industribedrifter inntil 1980 årene, selv om det i slutten av 1950 årene og utover 1960-tallet ble utarbeidet utredninger og politiske prosesser som kunne hjelpe til med å reorganisere bedrifter som Televerket, Norges Statsbaner, Postverket og Statskraftverkene fra å være drevet som en del av forvaltningen til å bli statsaksjeselskaper eller bedrifter drevet etter særlover. Dette for å gi disse bedriftene på lik linje med industribedriftene den samme foretningmessige friheten for mer effektiv og lønnsom drift. Forsøkene strandet, fordi de ansatte motsatte seg dette og fordi politikerne og departementene ønsket å opprettholde den direkte styringen(Christiansen 1996; Sleire 1999; Grønli 1998)

I 1980 årene skjer det en nedbygging og fristilling og en rekke bedrifter endrer sin status. Dette bidro til en omfattende omdanning av statsaksjeselskapssystemet. Fristilling skjedde med statsinstitusjoner, ikke industrien, fra ren forvaltningsvirksomhet til i større grad å bli statsaksjeselskaper. Formen ble derfor faktisk styrket og levde videre i beste velgående (Grønli 2001:316) ”Hensikten med fristilling og privatisering – og annen nedbygging av statlige virksomheter – var i betydelig grad den samme: å redusere styringsproblemene i hva som ble oppfattet som en for stor og kompleks sentralstyrt stat” (Grønli 2001:317)

”Dette synliggjør den tydelige forskjellen på prosessene i 40 og 50 årene og i 80 og 90 årene. I første periode var statsaksjeselskapet et ledd i en ekspansiv stat, som søkte nye virkefelt og styringsformer som kunne styrke velferdssamfunnet. I andre perioden er det derimot en defensiv stat som søker fristilling som virkemiddel. Dette er en stat under press og statsnære sektorer som tele, post, kommunikasjon og kraftproduksjon kom også under press” (Grønli 2001:317-318) Presset besto av nasjonal og internasjonal deregulering, internasjonale krav om skille mellom foretnings-, regulerings- og tilsynsmyndighet, en teknologisk grensesprengende internasjonal konkurranse og økende lønnsomhetskrav” Dette presset kan sammenlignes med dagens press fra globaliseringen. Økt fristilling gjerne i form av statsaksjeselskap ble nå et av de sentrale virkemidlene for å møte dette presset. ” Den defensive stat prøvde dermed å møte presset med å avvikle statsaksjeselskapene og opprette nye samtidig!” (Grønli 2001:318)

Dette er interessant fordi partiene kunne på svært forskjellig grunnlag enes om behovet for omdanning til statsaksjeselskap og ”Velvilje og skepsis til fortsatt statsengasjement kunne altså nå gi samme resultat – omdanning til friere tilknytningsform” (Grønli 2001:318)

SF statsforetak og BA begrenset ansvar

En vind av reformpolitikk for å slanke og effektivisere staten, har blåst over mange land som en følge av globaliseringen. I Norge har denne vinden kommet senere på grunn av oljen. I hovedsak har reformene gått på et skifte fra regelstyring til målstyring. Full løsrivelse har sjelden vært aktuelt, fordi det gir et konstitusjonelt problem med kontroll over statskapital, og fordi politikere ønsker å kunne utøve en viss kontroll med og påvirkning av selskapene, om enn så kun formelt (Grønli 2001:302) Samtidig er det en annen forutsetning som alltid har ligget til grunn for organiseringen av statlige næringsdrift som aksjeselskaper, nemlig at dette skulle gi størst mulig frihet fra staten i foretningmessige spørsmål - i prinsippet like stor som private selskaper (Grønli 2001:303) I dette tiåret er aksjeselskapet som organisasjonsform ikke blitt brukt til nyetablering, men til omforming av etablert virksomhet. Dette hovedsakelig for å løsne på tette styrings og forvaltningsformer med tett knytning til staten.

Paradoksalt sent i 1990 årene skjedde det en akselererende utvikling mot delprivatisering, og noen ganger full privatisering av flere store statlige giganter. Dette medført en politisk mobilisering rundt statsroller. Har utviklingen videre vært styrt av kompromiss og videreføring av statsaktivismen, politisk styring eller markedsteknokratisk tilpassning?

Hermansen utvalget utredet tilknytningsformene i statlig virksomhet sent i 1980 årene og søkte mest mulig rene organisasjonsformer for offentlige virksomheter(NOU1989:5) Et gjennombrudd på 1990-tallet førte til to mer skreddersydde ordninger for fristilte styringsformer, statsforetaket (SF1991) og særlovsselskaper med begrenset ansvar (BA1996), hvor foretningsmessige friheten ivaretas, men begge har begrensninger. ”SF og BA har blitt søkt enten for å dekke spesielle behov eller som et resultat av politiske kompromisser” (Grønli 2001 304). Forvaltningsbedriften Statskraftverkene ble i 1992 til Statkraft (produksjonsdelen) og Statsnett (distribusjonsdelen) begge SF, mens Posten og NSB ble BA.

Vi skal nå analysere partienes syn på relasjonen stat-marked på bakgrunn av styringstradisjon/ institusjonelle rammeverket redegjort for her, siden globaliseringen utfordrer denne og krever en ny problemforståelse som påvirker politikkutformingen til partiene.

5.3 Partienes politikk / program 1997-2001

Det hevdes at i en tid hvor kapital og næringsvirksomhet internasjonaleses er offentlig eierskap det eneste som sikrer nasjonal kontroll og mulighet for politisk styring. Og eierskap er en sentral variabel som har hatt stor betydning i utformingen av norsk energipolitikk, som startet for over 100 år siden. Den nye Energiloven på 1990 tallet medførte en betydelig endringsprosess, med store strukturelle endringer for norsk kraftbransje og marked. Politisk er man uenig i hvilke virkemidler som skal benyttes, og kan forstås på bakgrunn av forskjellen mellom partienes politiske normer vist i kapitel 3 og de institusjonaliserte rammer i 5.1. Og Stortingsperioden bærer preg av liberalisering, tro på markedet og politiske diskusjoner rundt problemstillingen om privatisering i Telenor, SAS, Posten og Statkraft.

5.3.1 Sosialistisk Venstreparti (Sv) 1997-2001 - Konesesjonslovgivning

Dette beskriver Sv sin situasjonsforståelse av statlig styring og eierskap: "Som en konsekvens av EØS ble konsesjonsloven endret til å stille de samme betingelser overfor utenlandske som norske eiere" (Sv arbeidsprogram 1997-2001 heretter Sv 97-01) Og: "Konsesjonslovgivning er viktig for den politiske styringsevnen, og Sv er av den oppfatning at dette virkemiddelet opprettholdes" (Sv 97-01). Vi kan tolke dette som at Sv mener at et ikke statlig eierskap vil medføre at norsk næringsliv vil bli overdratt til utenlandske interesser. De har en tilsvarende forståelse av globaliseringen. For å identifisere regel eller normen for handlingsvalg kan følgende underbygge at dette er nasjonalt eierskap: "Sv vil i perioden arbeide for at staten kjøper seg inn i selskaper som trues av utenlandsk oppkjøp der hvor dette er mulig" (Sv 97-01)

Noe som også bekrefter deres situasjonsforståelse er: "I dagens politiske debatt er det ofte lett å gi globaliseringen skylden eller bruke dette som årsaksforklaringsvariabel for hvorfor mekanismene er slik som de er. Stortingsflertallet bestående av Ap og de borgerlige partiene har gitt fra seg mange av styringsmekanismene. Økt markedsstyring, deregulering og privatisering har erstattet disse" (Sv 97-01) Maktutredningen konkluderer også med dette, - at politikerne har redusert sin styringsmulighet og at nasjonalstaten er fragmentert. Den identifiserte normen er behov for politisk styring. Og dette underbygger og bekrefter den identifisert normen om at Sv mener at nasjonalt eierskap gir politisk styringsmulighet.

Ta vare på krafta

Vi ser her hvordan Sv sin identitet og globaliseringssyn gir seg utslag i situasjonsforståelsen: "Den norske vannkraftsektoren er inne i ei rask og omfattende endring. Bare for noen få år siden var krafthandel preget av offentlige monopoler og regulerte priser. I dag er sektoren preget av liberalistiske frihandelsprinsipper, med store prisvariasjoner og økt privat og utenlandsk eierskap" (Sv 97-01) Og forståelsen av et felles europeisk el- kraftmarked kan oppsummeres: "fører til en rekke negative konsekvenser for miljøet og samfunnet siden det frie kraftmarkedet gjør det vanskelig å planlegge langsiktig" (Sv 97-01). Vi kan da identifisere følgende norm eller regler for policyutformingen: "å arbeid for at Energiloven skulle endres, slik at resursene kunne disponeres ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering. De er imot salg av kraftverk til

utenlandsk og private interesser” (SV 97-01) Her ser vi likheter med tidligere tiders målsetninger for norsk kraftmarkedspolitikken. ”De vil arbeide mot at det statlige eierskapet til norske kraftresurser reduseres” (Sv 97-01). I det ligger at de vil opprettholde nasjonalt eierskap, noe som også var utgangspunktet for hjemfallsretten.

Vi har søkt å vise at Sv mener at staten skal styre kraftmarkedet og styring sikres gjennom et nasjonalt eierskap. Dette på bakgrunn av sin identitet som sosialistisk og derfor har definert globaliseringen som utflagging av eierskap og dermed mener at man må handle som illustrert ovenfor, dette etter en norm/regel som styrer handlingsvalget om at staten skal være sterkest i relasjonen stat-marked. Sv er pro staten og imot markedet.

5.3.2 Det Norske Arbeiderparti (Ap) 1997-2001 - For og imot markedet

Vi kan identifisere deres norm eller regel for handlingsvalg som partnerskap eller balanse mellom stat og marked, fordi de har en problemforståelse av at politisk styring er viktig. Følgende situasjonsforståelse underbygger dette: ”La ikke markeds mekanismene utbre seg for langt. Det fører ikke til større sosial likhet.[...] Men begrens ikke markedsmekanismene for mye. Svake markeder er ikke det samme som større rikdom. Som dere ser, leter vi etter en ny balanse mellom stat og marked på det nasjonale plan. Det må vi også gjøre på det globale plan” (Jagland 1998)

Aps situasjonsforståelse er at globaliseringen har medført en utvikling i utakt og de påpeker: ”Problemet er at de politiske institusjoner har ikke holdt tritt. Det er her utakten kommer inn. Det er blitt en økende misstilpasning mellom de globale kapitalmarkeder og de nasjonale styringssystemene. Nasjonen er blitt for liten som politisk instrument” (Jagland 1998). Og hvor vi også ut av situasjonsforståelsen kan identifisere en norm om at man har behov for politiske styringssystemer. Et policysvar blir da velferdsstaten. Slik Jagland ser det får vi ingen trygghet uten styring. Og globaliseringen har medført at man må finne en ny balanse når det gjelder forholdet både mellom marked og stat, mellom individ og samfunn, og mellom nasjonalstat og klodens fellesskap. Dette kan man forstå som at Ap er opptatt av styring med markeds og kapitalkreftene for å sikre sosial likhet. I forlengelse av dette søkes stabile eiere.

Stabile eiere

”Ap vil bidra til at norsk næringsliv får et stort innslag av langsiktige og ansvarlige eiere” (Ap 97-01:61) I dette ligger en problemforståelse om at det er viktig å forhindre spekulasjonsinvesteringer som har til hensikt å høste kortsiktige gevinster, fordi det har uheldig virkning for sysselsettingen og verdiskapningen. Og som de selv sier om situasjonsforståelsen:” Det er stabile langsiktige eiere som best kan sørge for soliditet og nyetablering, og sikre framtidsrettet utvikling av eksisterende bedrifter slik Ap ser det” (Ap 97-01:61)

I lys av LoA mener vi å ha underbygget at den identifiserte normen for Ap er både stat og marked og at staten skal ha politisk styring. Dette gjenspeiler også deres norm for globaliseringen hvor markedet må styres politisk, altså både stat og marked. Dette bygger på følgende resonnement og vi søker med dette å vise hvorfor Ap mener det skal være balanse, fordi de har en identitet som sosialdemokratisk og derfor har definert globaliseringen som at verden er mindre og gir økt konkurranse og derfor må vi handle i tråd med velferdsstaten og søke samarbeid, dermed blir det naturlig å søke et partnerskap mellom markedets muligheter og statlig styring. Og hvor en passende policyutforming for statlig eierstrategi er nasjonalt eierskap. Synet på relasjonen stat-marked gir seg utslag i kraftmarkedet på følgende vis.

Bærekraftig energisystem

”Offentlig energistyring har en sentral betydning for norsk økonomi, næringsliv, sysselsetting og velferdsbygging. Det trengs helhetlig offentlig forvaltning av de nasjonale energiressurser for å sikre samfunnets interesser og utvikle et bærekraftige energisystem” (Ap 98:50) Og ser denne normen for handlingsvalget: ”lokale og regionale nett og kraftverk skal i hovedsak eies og drives av offentlige virksomheter, slik som nå” (Ap 98:50). Ap viderefører her kommunens sterke stilling i forhold til staten som vist i kapitel 3. Og videre er normen at: ”Hjemfallsretten er et viktig virkemiddel for å oppnå Aps målsetning om økt offentlig styring med energisektoren” (Ap 98:50) Her ser vi at de er på linje med institusjonalisert kraftmarkedspolitik.

Vi har vist at Aps situasjonsforståelse av kraftmarkedet er at en offentlig energistyring og bærekraftig forvaltning av miljø og økonomi må samordnes. Og identifisert følgende norm om at offentlig eierskap og hjemfall er viktig for å kunne

styre utviklingen. Denne normen ble og identifisert i partiets globaliseringssyn, hvor velferdsstatens styringsmekanismer skal sikre en rettferdig fordeling. Dette er i tråd med etablert institusjonell ramme for offentlig styring og viser at Ap handler etter en handlingsregel om at offentlig styring fremmer vekst. Og i sammenheng med den institusjonalisert norske kraftpolitikk er bærekraftig utvikling fokuset. Og drar vi en parallell til Castbergs motiver som sidestilte kraftpolitikk med sosialpolitikk, som var datidens store utfordring, kan man ane at Ap gjør noe liknede med økonomi og miljø.

5.3.3 Venstre (V) 1997-2001 - Åpne for privat eierskap.

Venstres problemforståelse av hva som skal styres: ”Det offentlige skal være sterke i sine kjerneoppgaver helse, omsorg, utdanning, miljøforvaltning og sikkerhet. Og staten skal ikke være en overformynder eller stor næringsdrivende” og de sier videre: ”Dette krever nye og klare grenser mellom stat og sivilt samfunn og mellom stat og marked” (V 97-01:6). Vi identifiserer en norm om at det skal være helt klare skiller mellom stat og marked angående ansvar. Analyserer man dette i tråd med LoA må utsagnet si å åpne opp for at V har en positiv holdning til at næringslivet styres av private. Som parallell til institusjonaliseringen av politikken fra 1900-tallet ønsket heller ikke Regjeringen Knudsen staten som en aktiv næringsdriver, til tross for at de var positiv til et aktivt statlig engasjement. Dette var motivert av ønsket om å sikre industrien billig strøm og motvirke spekulasjon, og at staten skulle legge til rette for god ressursutnyttelse og rammevilkår for markedet på lik linje med V i dag.

Venstres norm om at staten skal holde seg til sine kjerneoppgaver og at markedet skal ivareta øvrige behov bekreftes her: ”V er til dels åpne for privatisering, men stiller visse krav til hva som kan og bør privatiseres” og som hviler på denne situasjonsforståelsen: ”statens ansvar er å definere rammebetingelsene, og ikke drive næringsvirksomhet” (V 97-01:11) Og: ”Offentlig eierskap må kunne grunngis ut fra hensynet til forvaltningen av viktige nasjonale ressurser, eller kontroll med naturlige monopoler der det er vanskelig å se for seg konkurranse mellom aktører” (V 97-01:11) Og de mener ”Offentlig eierskap er også nødvendig i situasjoner hvor hensynet til mer enn privatøkonomiske lønnsomhetsvurderinger må tas i betraktning, slik som for eksempel primæroppgavene til Posten og NSB” (V 97-01:11) Vannkraften kan falle

under en slik definisjon, men V poengterer ikke dette. Vi identifiserer en norm om at offentlig eierskap er nødvendig, men helst bare innen kjerneoppgavene og av lønnsomhetsvurderinger, ellers skal staten tilrettelegge for privat næringsliv gjennom definering av rammebetingelsene. Sammenligner vi dette med deres globaliseringssyn, var normen her den samme. Ved hjelp av et globalt konkurransetilsyn skulle rammebetingelsene ivaretas for områder markedet styrer.

I tråd med LoA søker vi å vise at de mener dette fordi de har en identitet som V og derfor har definert globaliseringen som mindre verden hvor vi er verdensborgere og dermed er det en balanse mellom stat og marked som søkes, og den identifiserte normen for handlingsvalget er at staten skal styre kjerneoppgavene og markedet skal styre resten, men staten skal definere rammevilkårene slik at borgerne sikres likhet. Dermed mener de at det skal være balanse mellom staten vis a vis markedet, dette til forskjell fra Ap som har et syn om partnerskap.

Fritt kraftmarked

Hvordan gir synet om balansen mellom stat og marked seg konkret utslag i kraftpolitikken? V situasjonsforståelse er: "Et fritt kraftmarked kan føre til at tilgjengelige kraftressurser fordeles på en best mulig måte og til en best mulig pris. Ettersom dette utvides til også å gjelde større deler av Europa vil en større etterspørsel og det høye utenlandske prisnivået føre til en svært gunstig prisutvikling på norske kraftressurser" (V 97-01:54)

Vi har søkt å vise ved LoA at V ser et fritt kraftmarked som et gode og hvor normen for handlingsvalg er at det må være reell konkurranse som gir effektiv ressursutnyttelse og riktig pris, og hvor policyen blir konkurransetilsyn. Dette er eksakt den samme situasjonsforståelsen og normen vi identifiserte i deres syn på globaliseringen. Argumentet er som følger: De mener dette fordi de har en identitet som V og derfor mener at globaliseringen gjør oss til verdensborgere og dermed er det riktig å overføre statens styringsmuligheter til andre kontrollorgan.

Skal vi se dette i sammenheng med den norske institusjonaliserte politikken kan vi se føringer til V motiv for statens rolle som eier for å motvirke monopol og prisstyring. Da som nå søker man riktig pris. Statens rolle som eier av vannfall for å motvirke dette mener V at Konkurransetilsynet skal ha nå. V er i likhet med H for at markedet skal

styre, siden de har best evner til å oppnå riktig pris og ressursutnyttelse. Og som SV ser de hensynet til miljøet som avgjørende for utnyttelsen.

5.3.4 Høyre (H) 1997-2001 - Privat eierskap

H sin problemforståelse: ”Viktigere enn at politikerne styrer, er det at de verner menneskene, markedet og det sivile samfunn mot overdreven styring” (H 97-01:25) Og videre: ”Markedsøkonomien er ikke perfekt. Men bedre enn noen andre økonomiske systemer ivaretar den hensynet til maktspredning, miljø og fremtidige generasjoner” (H 97-01:38) Eller sagt slik: ”Uheldig maktkonsentrasjoner i markedet må motvirkes gjennom et sterkt og uavhengig konkurransetilsyn og redusert statlig eierskap i næringslivet” (H 97-01:38) Gjennom de identifiserte normene ser vi at H har tro på markedsmekanismene og at markedet ikke skal styres, derimot skal man unngå maktkonsentrasjoner ved å oppnå maktspredning.

Situasjonsforståelsen av statens rolle som eier viser et synspunkt om at staten bør konsentrere seg om å definere rammene for markedet. En politisk målsetting som bekrefter dette: ”aktive private eierskapet og det private institusjonelle eierskapet må styrkes på bekostning av statens eierskap i norsk næringsliv (H 97-01: 41) Vi ser at H mener markedet skal styre, fordi de er best til å ivareta hensyn til ”det gode samfunn”. H’s ideologi er næringsliberalt fundert.

Ved å anlegge et institusjonelt perspektiv kan vi i lys av Loa vise at H mener dette som følge av en identitet som borgerlig, næringsliberalt parti og derfor definerer globaliseringen som økt konkurranse og dermed blir svaret mer marked. Synet kommer også konkret til uttrykk i kraftmarkedet og viser at H’s syn er at markedet fremfor staten skaper økonomisk vekst.

Energipolitikk

I 1994 er H pådriver for liberalisering av kraftmarkedet og i 1995 fremmer de forslag om å sikre konkurranse i kraftmarkedet, som gav felles marked fra 1996. Deres situasjonsforståelse av kraftmarkedet: ”Behovet for ren fornybar energi vil øke på det internasjonale markedet, så man bør derfor satse på vannkraft i årene fremover” (H 97-01). Sett i et institusjonelt perspektiv når situasjonsforståelsen også er: ”For at energiressursene skal gi størst mulig samfunnsmessig nytte” identifiserer vi normen for

å oppnå dette som: "tilrettelegging for dette gjennom en delprivatisering av statskraftverkene" og: "vil H at disse i høyest mulig grad skal omsettes i et fritt marked hvor statens oppgave er å fremme tjenlig, reell konkurranse" (H 97-01).

Skal vi se dette i sammenheng med deres globaliseringssyn er situasjonsforståelsen at den gir flere muligheter som styres av den samme normen om fritt marked og minimal statlig styring. Og handlingsvalget er mer markedet. I lys av institusjonalisert politikk "om gode samfunn" kan fokuset på markedet ses i forlengelse av støtten til storskalamodellen/stordriftsfordeler.

5.4 Partienes politikk / partiprogrammer 2001-2005

Siden globaliseringen nå er blitt en større del av det politiske ordsiftet og begrep i den norske debatten er det sannsynlig å anta at det kan ha gitt nye nasjonale rammevilkår, som politikk utformes innenfor. Vi påpeker kun dette faktum og synliggjør ikke eventuelle endringene her. Hovedsakelig fordi vi antar at Maktutredningens (1998-2003) konklusjoner som synliggjør de nye institusjonelle rammene ikke er innarbeidet siden programmet er laget i 2000 og det endelige resultatet forelå først i 2003. Dermed er argumentasjonen høyst sannsynlig tydeligere i programmet for 2005-2009. Vi kommer derfor tilbake til dette i kapittel 7. Her er fokus hva var partienes syn på stat-marked, målt ved statlig eierskap og politisk styring i perioden 2001-2005?

5.4.1 Sosialistisk Venstreparti (SV) 2001-2005- Makt fra markedet til folket

Svs problemforståelse er at makten må tilhøre folket, og det er viktig at politikerne tar tilbake den politiske styringen, slik at de kan fordele godene til alle. Det norske folkestyret vernes ved å opprettholde kontrollen over makten og ressursene. De er opptatt av at internasjonale forhold får større innvirkning på norsk økonomi og næringsliv. Og et tydeligere uttrykk for deres situasjonsforståelse er: "slik de ser det er internasjonalisering av økonomien et resultat av deregulering, blant annet ved fri flyt av kapital og av politiske prosesser på nasjonalt nivå. Privatisering og deregulering skjer gjennom vedtak i det norske Stortinget "med påfølgende policyutforming" SV vil arbeide for å motvirke slike vedtak i Stortinget" (Sv 01-05:69) Og at: "politiske flertallet har gitt fra seg viktige virkemidler, som fører til at makt overføres fra

demokratisk valgte organer til markedet” (Sv 01-05:35). På bakgrunn av denne situasjonsforståelsen og policyutforming identifiseres en norm om at staten skal styre, ikke markedet. Den samme normen ble identifisert i forrige program og i globaliseringssyn. Følgende sitatet illustrerer normen om at staten skal styre: ”I stedet for å fatte vedtak som medfører at makten og ressurser flyttes fra det offentlige til det private markedet, eller at makten og ressursene flyttes fra Stortinget til internasjonale institusjoner, hvor markedsliberalismen er det fastsatte mål, er det viktig at norske politikere verner om og ivaretar det norske folkestyret” (Sv 01-05:69). Vi ser at globaliseringen har gitt endringer i problemdefinisjonen.

Langsiktig og stabilt eierskap.

Dette viser Sv sin situasjonsforståelse om eierskap: ”Et stabilt og langsiktig eierskap er en forutsetning for å opprettholde og videreutvikle norsk næringsliv. Framtidig verdiskapning trues av oppkjøp motivert av et ønske om kortsiktig gevinst. [...]Slike oppkjøp er ikke en rasjonell måte å foreta nødvendige omstruktureringer i næringslivet på, men fører bare til at spekulantene vinner, på arbeidstakernes og samfunnets bekostning” (Sv 01-05:33) Vi kan spore en norm om at nasjonalt eierskap er viktig. Dette underbygges også i deres policyformulering: ”SV vil jobbe for at staten skal ha større eierskap i næringslivet” (Sv 01-05:32)

Vi har søkt å vise at Sv mener at staten skal styre og eie vis a vis markedet. Dette på bakgrunn av følgende resonnement. Sv mener staten skal styre fordi de har en identitet som Sv og derfor har definert globaliseringen som ”turbokapitalisme” og dermed må man hindre markedet i å handle fritt, siden man ikke har tillitt til markedsmekanismene i like stor grad som Ap og slik som Venstre og Høyre. Og dermed må staten styre og eie for å unngå profittjag og utbytting.

Konkret kommer dette til uttrykk i deres problemforståelse i kraftpolitikken: ”Vannreserver, og fallrettigheter er vanskelig å verdisette. At det representerer store fremtidige verdier kan ikke utelukkes. Det virkemiddelet som politikerne har til rådighet i et slikt styringshenseende er konsesjonslovgivningen. Dette er et viktig styringsvirkemiddel for å forebygge slakting av bedrifter, utflagging og for stor eierkonsentrasjon” (Sv 01-05:33). Og denne uttalelsen viser situasjonsforståelsen: ”Norsk kraftforsyning er hele folkets eiendom,[...] Eller enda tydeligere sagt, forslaget

til endring i hjemfallsinstituttet og utspillet om privatisering av Statkraft må stanses. Privat eiendomsrett over kraftforsyningen vil ytterligere svekke mulighetene for politisk styring”(Kraftmarked i krise 2003-<http://sv.no/hvem/landsstyret/uttalelser>) Dermed kan vi igjen identifisere en norm om at staten skal styre gjennom sitt eierskap.

En framtidsrettet energipolitikk.

En identifisert norm om at staten skal styre kraftsektoren ved politiske vedtak og hensynet til miljøet kan vise hvorfor Sv er pro staten. Følgende underbygge dette: ”Privatisering vil ikkje berre gjere det vanskelegare å styre utviklinga, men kan også auke kravet til profitt som går ut over miljøet” (Sv 01-05:21) I sitatet identifiserer vi en norm om at uten statlig eierskap og styring, vil dette medføre et fokus på profitt, siden privat eierskap har dette som mål.

Vi mener at det er grunnlag for å spore noe stabilitet når det gjelder policy-utformingen en til Sv, selv om de har videreført noen av sine mål. Dette kan ses som en konsekvens av nye rammevilkår som følge av globaliseringen, siden det skjer oftere at utenlandske investorer investerer eller kjøper opp norske bedrifter. Dette gjenspeiler seg i SV sin situasjonsforståelse og syn på globaliseringen, om at det er blitt enklere å operere for investorer og selskaper med kortsiktig gevinst som mål som følge av økende markedsmakt. Og det er her endringen ligger, i hvordan de definerer problemene. Globaliseringen gjør at dette fenomenet eller globale forhold i økende grad re-fortolkes inn i problemdefinisjonen og argumenter. Og for å oppsummere, de identifiserte normene blir derfor at staten skal styre, fordi politisk styringskraft er viktig. Og i forhold til dette med eierskap er den identifiserte normen at staten skal være eier. Dette for å forhindre utbytting og profittjag som globaliseringen representerer .

5.4.2 Arbeiderpartiet (Ap) 2001-2005 - Et næringsvennlig Norge

Dette illustrerer Ap sin fortolkning av situasjonen: ”Vi står ved et veiskille i overgangen fra industri- og oljealder til kunnskapssamfunn” (Ap 01-05). ”Kunnskap og kompetanse blir de viktigste konkurransefaktorene i årene fremover[...] viktig at næringslivet henger med i utviklingen for å opprettholde dagens velferdsnivå”(Ap 01-05). Situasjonsforståelse av de nye rammevilkårene er: ”Globalisering og digitalisering av

økonomien endrer virkeligheten norsk næringsliv opererer i. Norske bedrifter har internasjonal konkurranse både på hjemme- og utemarkedet”(Ap 01-05). Og de sier videre: ”De offentlige virkemidlene må organiseres og innrettes på en måte som er i takt med den nye tiden”(Ap 01-05). Ap har innarbeidet i sin problemdefinisjon at man har gått fra det nasjonale til det globale, og at globaliseringen har ført til at vilkårene for bruk av politiske styrings og politiske virkemidler er endret.

Eierskap basert på partnerskap mellom staten og private.

Ap policyutforming er: ”ønsker å møte utfordringene som fremtiden bringer gjennom eierskap basert på partnerskap mellom staten og private” (Ap 01-05). Og hviler på forståelsen om at: ”God forvaltning av fellesskapets eiendom krever at staten også er en aktiv eier” (Ap 01-05). Og: ”I en tid med store endringer både når det gjelder markeder, teknologi og konkurranse må også det statlige eierskapet fornyes” (Ap 01-05). På bakgrunn av dette kan vi identifisere en norm om at staten bør være eier, men også at dette skal skje i balanse mellom stat og marked. Vi kan her identifisere den samme normen som fra programmet for perioden 1997-2001 og deres globaliseringsyn. At Ap sitt syn er partnerskap mellom stat-marked, og underbygges med følgende policyforslag: ”Staten kan særlig bidra med noe som er en mangelvare i hurtig vekslende markeder: tålmodighet og langsiktighet” (Ap 01-05). Og: ”Privat og statlig kapital må samarbeide om å skape ny næringsvirksomhet på de områder som i sterkeste grad skaper de store endringene i samfunnet, og der Norge har naturlige fortrinn” (Ap 01-05). Norge har et fortrinn innen kraftmarkedet, men vi må kunne tolke deres politikk dit hen at her ønsker ikke Ap å åpne opp for private eiere i så stor grad som H, siden deres policyutforming tilsier at nasjonalt eierskap skal opprettholdes og det samme skal hjemfall. Dette forhindrer likevel ikke samarbeid eller private interesser, så det underbygger fortsatt at den identifiserte normen om partnerskap mellom stat og marked stemmer.

Opprettholde hjemfallsinstituttet.

Ap har denne situasjonsforståelsen: ”En omfattende omstrukturering i energibransjen har åpnet for konkurranse i kraftmarkedet, men offentlige eierskap er likevel i stor grad opprettholdt” (Ap 01-05). Og: ”Å skape sterke offentlig eide selskap vil være en måte å sikre fortsatt offentlig eie av energiverkene. Dette er viktig for å ivareta langsiktige

verdier til beste for det norske samfunnet, for å opprettholde et norsk industrielt vannkraftmiljø og for å utvikle en industriell og profesjonell tankegang som ivaretar de opparbeidede verdiene” (Ap 01-05). Som gir denne policyutformingen: ”Ap vil opprettholde hjemfallsinstituttet som sikrer alle ikke – offentlige kraftverk tilbake til staten etter 60 år” (Ap 01-05). Vi identifisere en norm om statlig eierskap og at det skal være balanse mellom stat og private. Institusjonalisert politikk fra 1900-tallet om hjemfallsinstituttet opprettholdes. Og vi sporer ingen endring.

Det er stabilitet i Ap sin politikk, slik den kommer til uttrykk i programmet, det kan likevel spores en liten endring innen kraftsektoren angående policyutformingen om at: ”Norge skal være et foregangsland i miljøpolitikken” Ap 01-05) Den identifiserte normen er fortsatt at politikken styres av balansen mellom miljø og økonomi. Og sammenligner vi med den normen som ble identifisert i deres globaliseringssyn, var det en tilsvarende balanse mellom statlig styring og økonomi. Dette kan subsummeres i en identifisert norm om partnerskap mellom stat-marked.

Når det gjelder argumentasjonen er det globale blitt re-fortolket inn i deres problemdefinisjon ved at når man går fra det nasjonale til det globale blir globaliseringen re-fortolket inn i den nasjonale settingen. Og dette medfører at man får endring i Ap sitt syn på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Vi sporer endring i argumentasjon.

5.4.3 Venstre (V) 2001-2005 – Maktspredning og folkevalgt styring

Eierskap i næringslivet

Venstre fortolker situasjonen slik med hensyn til eierskap: ”Det offentlige eierskap i norsk næringsliv er omfattende, organisert på en rekke ulike måter og har svært ulike formål. Staten som stor og dominerende eier er i seg selv et demokratiproblem” (V 01-05:67) De sier: ”V vil at staten skal rydde i sitt eierskap i næringslivet [...] Slik Venstre ser det må målet med direkte offentlig eierskap være at en kan ivareta økonomisk virksomhet som markedet ellers ikke er i stand til å løse, slik som for eksempel særlige infrastrukturoppgaver eller forvalte viktige fellesverdier” (V 01-05:68) V uttrykker her en norm om at staten skal definere rammene, men private skal eie og utføre, der dette er en hensiktsmessig fordeling.

”Det er ikke et mål for statens eller dens oppgave, at den på rene markedsmessige vilkår, dels som monopol og del i konkurranse med private, skal tilby de samme produkter og tjenester som markedet kan tilby like bra eller bedre” (V 01-05:68) og videre: ” I de fleste tilfeller vil antakeligvis fellesskapets interesser kunne ivaretas like godt ved å bruke lovverk, rammebetingelser eller kontrollmyndighet. Der det ikke foreligger spesielle begrunnelser for statlig eierskap bør staten derfor selge seg ut av virksomhetene (V 01-05:68) Hvorvidt vannkraften fremmer en slik spesiell begrunnelse sier de lite om ennå. Vi kan igjen identifisere normen om at man skal opptre i en balanse med hverandre og gjøre det man er best til - hvor staten skal definere rammene og det private utføre.

V har videre denne situasjonsforståelsen: ”Det vil for mange statsselskaper være positivt å få inn private på eiersiden, noe som kan representere en mulighet for nye strategiske partnere. Aktuelle virkemidler kan derfor være delprivatisering og børsnotering” (V 01-05:68) Og en policyutforming som sier at: ”V vil samle det statlige eierskapet i næringslivet i et offentlig organ, skille statens ulike roller” og ”V vil ha mindre statlig eierskap i store, etablerte bedrifter” (V 01-05:68). Dette bekrefter normen om at staten skal definere rammene, så fremt ikke særskilte hensyn tilsier at de skal være eier. Dette er den samme normen som vi har identifisert både i forrige program og i deres globaliseringssyn.

Hva med eiers nasjonalitet

Den identifiserte normen synes også å gjelde for en global verden. Endringer i handlingsrommet og globaliseringen møtes med at normene for den nasjonale politikken overføres til den globale. V situasjonsforståelse viser dette: ”Investeringer på tvers av landegrensene har som en følge av globaliseringen økt kraftig de siste årene. Og dermed er også konkurransen mellom de ulike landene om å trekke til seg investeringer blitt hardere. Venstres hovedmål er at Norge skal være et attraktivt land å drive næringsvirksomhet i, og at norske bedrifter skal ha gode eiere som tilfører økonomiske ressurser, nettverk, markedstilgang og kompetanse. Venstre mener dette er langt mer sentralt enn eiernes nasjonalitet” (V 01-05:67) Overfører man dette til kraftsektoren betyr det åpning for utenlandske eiere siden dette vil gi markedsadgang til Europa. Det var også behovet for kompetanse og kapital som var årsakene til den

liberale konsesjonshåndhevingen i begynnelsen av 1900-tallet, ved siden av det fiskale hensynet. Gitt situasjonsforståelsen kan vi fortsatt spore den samme normen om at uansett nasjonalitet er det private som utfører, mens staten definerer rammene.

Fritt kraftmarked

Hvilke utslag gir den identifiserte normen seg i kraftmarkedspolitikken? ”Venstre ser på spørsmålet om et fritt kraftmarked ut fra et miljøståsted. [...]De støtter i prinsippet et fritt kraftmarked, også på tvers av landegrensene, fordi det kan føre til at ressursene brukes mer effektivt og til langt riktigere priser, sett fra et miljøståsted” (V 01-05:62) Og videre: ”Viktig at kraftmarkedet har en reell konkurranse og at ulike forsøk på kunstig prisstyring stoppes. Det er konkurransetilsynet som må ha denne oppgaven” (V 01-05:62) Og de angir følgende policyutforming i programmet: ”.. arbeide for reell konkurranse innenfor kraftmarkedet ved å ha et fritt marked, også på tvers av landegrensene (V 01-05:63) Vi sporer og identifisere en norm om at kraftmarkedet skal styres av miljøhensyn og markedet.

V mener markedsmekanismene skal styre og staten skal definere rammevilkårene fordi man har en identitet som verdensborger og derfor har et syn på globaliseringen som at verden blir mindre og dermed mener at markedet er best rustet til å tilfredsstille borgernes behov.

Det er ingen endring i politikken. Det vi kan spore er at globaliseringens tilstedeværelse i den politiske debatten har medført en innarbeiding om at den institusjonaliserte politikken også skal gjelde på tvers av landegrenser. Sammenligner vi med deres situasjonsforståelse av globaliseringen om at verden blir mindre, kan den samme normen identifiseres der, verden skal styres av et fritt marked. For å besvare problemstillingen om hvordan partiene endrer sin politikk gjelder følgende argumentasjonsrekke: V har innarbeidet i policyutforming endringer som globaliseringen medfører, men dette på bakgrunn av at det er den samme normen som styrer regler for policyutformingen til tross for at handlingsrammene er endret.

Vi sporer en viss endring i argumenter fordi det globale re-fortolkes inn i argumenter og politikk, og man får endringer i hvordan man definerer hva det nasjonale betyr og er i en global konkurransesituasjon, når man går fra det nasjonale til det globale.

5.4.4 Høyre (H) 2001-2005 - Privat eierskap og næringsutvikling

Hvis man anlegger et institusjonelt perspektiv kan man "se" at H mener markedet og ikke staten er grunnlaget for fremtiden. Dette fordi de har en identitet som næringsliberalt borgerlig parti og derfor ser globaliseringen som økt markedsadgang og konkurranse - en utfordring som må møtes ved å spille på markedets betingelser for å oppnå økonomisk vekst, dermed mener de at markedet og ikke staten skal være førende i relasjonen stat-marked

H definerer sin problemforståelse slik: "Grunnlaget for samfunnets velstand er et vekstkraftig og robust næringsliv. Det er derfor viktig å bidra til økt nyskaping gjennom frigjøring av ressurser, både i form av arbeidskraft og kapital fra offentlig sektor. Slik Høyre ser det er entreprenørskap og bedriftsetablering enda viktigere i den nye nettverksøkonomien, som er i ferd med å utvikle seg" (H 01-05:2) Vi ser innarbeiding av begrepsbruken i tiden og re-fortolker i lys av eget verdisynspunkt og håndterbare virkemidler. Globaliseringen gir ikke endring i politikk, men tydelig endring i problemforståelsen og argumentasjonen om hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Det samme gjelder om at vi har globalt marked.

Vi kan spore dette ved H's fortolkning av markedet: "Et fritt marked gir de beste betingelser for å produsere vare og tjenester, gir mest effektiv produksjon, stimulerer til nyskaping og utvikling av nye produkter og gir større valgfrihet for brukerne" (H 01-05:2). Gitt deres situasjonsforståelse kan vi identifisere en norm om markedet skal styre. Synspunkter gjør det ikke utenkelig at H stiller seg særdeles positive til privat eierskap, også innenfor oppgaver som normalt har tilhørt det offentlige. Disse sitatene kan til dels illustrere Høyres synspunkt: "Gjennom rasjonell og langsiktig ressursforvaltning bidrar privat eiendomsrett til livskraftige lokalsamfunn" eller "Høyre vil fjerne politiske hindringer for en forsvarlig utnyttelse av naturressursene" (H 01-05:21). Her kan man se referanser til storskalamodellen med sitt fokus på privat næringsinteresser.

Energiressursene

I sitt program skriver H dette om energiressursene som illustrere deres situasjonsforståelse: "Norge har fra naturens side alle forutsetninger for å bli Vest Europas ledende energileverandør. Samtidig har vi (norske bedrifter og fagfolk) et

kompetansenivå i verdensklasse innenfor utvinning og utnytting av energiresurser. Slik Høyre ser det skaper derfor endringene i oljeindustrien og liberaliseringen i elektrisitets- og gassmarkedene i EU foretningmessige muligheter for Norge som energinasjon” (H 01-05:21) Og slik de ser det gjør de offentlige eierinteresser at konsesjonslovgivningen for vannkraftanlegg hindrer en aktiv privat eierskap og bremser omstruktureringen i kraftbransjen (H 01-05:21) I lys av dette og en policyutforming som: ”I denne situasjonen er det omfattende offentlige eierskapet til energiresursene en hemsko”(H 01-05:21) Og:” Høyre vil redusere statens eierandeler i energi- og petroleumsindustrien og avvikle statens hjemfallsrett til vannkraftanlegg” (H 01-05:21) kan vi identifisere en norm om at markedet er det beste til å ivareta energiresursene. Og får bekreftet den identifiserte normen for H’s politikk som minst mulig stat og mest mulig marked. Markedet er best til å styre og løse politikkenes utfordringer, den samme normen som i programmet 1997-2001 og globaliseringssynet

Vi ser at H’s program er preget av stabilitet, til tross for at vi kan spore en endring om at vi nå skal bli ledene innen kraftsektoren. Ikke slik som Ap søker med eksport av miljøkompetanse styrt av en norm om partnerskap stat - marked, men med eksport av naturressurser, og norm om at policyutformingen skal styres av markedet.

5.5 Oppsummering

”Sosialdemokrater over hele Europa kan oppsummere sine erfaringer med 80- og 90-tallet med et fokus på forholdet stat - marked” (Jagland 1998) Historisk sett har statlig eierskap hatt andre primærmål enn å tjene penger. Disse ikke foretningmessige behovene har også ligget til grunn for styringsbehovene. Nå er man i ferd med å betrakte statlig foretningdrift ut fra et verdiskapningsperspektiv. Dette har medført en holdningsendring i politiske miljøer, fra styringstro og vilje til styringspessimisme, og må ses ”i lys av den internasjonale utviklingen hvor konkurranseklimaet tilsier at statlig styring knapt nok er mulig og heller ikke ønskelig” (Grønli 2001:326).

Nasjonal kraftpolitikk (1997-2001) kan oppsummeres som at alle partiene ønsker en best mulig utnyttelse av vannkraften til det beste for samfunnet, men man har ulik forståelse av hvordan dette målet skal nås. Dette som følge av ulik situasjonsforståelse, identitet og normer.

H og V er de som er mest positive til et fritt kraftmarked, hvor fornuftig ressursutnyttelse for miljøets skyld er det viktigste motivet. De ser konkurransetilsynet som et viktig element, og overlater ikke kraftmarkedet helt til markedsmekanismene. De er liberale, men ønsker kontroll på lik linje med tidligere tider. Hensynet til miljøet er den viktigste faktoren hos Sv for deres kraftmarkeds politikk. Miljø er viktig hos Ap, men de sidestiller dette med hensynet til økonomien. De mener at offentlig forvaltning av energiressursene er nødvendig, at staten er en god eier, og er det eneste partiet som påpeker at hjemfallsretten er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Både Sv og Ap er for endringer av Energiloven. Ap og H har det felles at de er opptatt av de økonomiske fordelene mens Sv og v vil utnytte ressursene miljøfokusert.

Nasjonal kraftpolitikken (2001-2005) favner et H som er opptatt av at markedet må liberaliseres videre for å bli ledende kraftleverandør. V er for et fritt kraftmarked, men nå og på tvers av landegrensene, men hensynet til miljøet er fortsatt motivet. Hensynet til miljøet er viktig for SV og Ap. Sv er blitt spesifikke på at statens eierskap må opprettholdes, dette støttes av Ap. Ap støtter H i deres syn på at Norge må utvikle seg videre som energinasjon, ikke gjennom liberalisering, men med et fokus på den kompetanse man har om miljø. Både H, V og Ap er åpne for eksport. Dette gir et helhetlig syn om at målene for nasjonal kraftpolitikk ikke har endret seg synlig mye, bortsett fra et par småjusteringer med globalt tilsnitt som må ses i lys av partienes verdigrunnlag og politikk. Globaliseringen er re- fortolket inn i en nasjonal ramme, men for så vidt definert ut fra eksisterende verdisynspunkt, dermed opprettholdes normene som styrer reglene for hva som er passende

Globaliseringen gir små endringer i partienes policyutforming og politikk. Og vi sporer at politikken bærer med seg elementer fra arven på begynnelsen av 1900-tallet. Heller ikke valg av virkemidler eller policyutformingen er radikalt endret. Dette kan ses som at de nedfelte normene innen kraftmarkedet er stabile i denne perioden. Dette har teoretisk interesse siden vi hevder at de nedfelte normene definerer hvilke regler som skal benyttes ved handlingsvalg og hvor man velger den handling som anses som mest passende - ideen om LoA.

Det vi derimot kan spore når forståelsen av styringsutfordringene blir redefinert fra en nasjonal til global ramme er at det globale blir re-fortolket inn i en nasjonal ramme.

Analysen viser at når dette skjer så endres partienes syn på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Poenget er at det blir endring i hvordan man definerer problem i den forstand at globale forhold i økende grad innarbeides inn i problemdefinisjon og i argumenter.

Vi har søkt å vise dette ved et fokus på partienes syn på relasjonen stat-marked når rammen for politikkutforming og debatt endres fra det nasjonale til det globale. Partienes syn på relasjonen stat - marked kommer til syne på følgende måte med hensyn til statlig eierskap og styring hvor Ap er det eneste partiet som spesifikt vil beholde hjemfallsinstituttet i begge perioder, mens H ser det som en hemsko. Svs fokus er konsesjonslovgivningens betydning som motvekt mot spekulasjonsøkonomien, mens Venstre ikke er fremmed for at private løser oppgaver vel så tilfredsstillende som staten, også på det globale plan.

Ap søker offentlig styring fordi de ser velferdsstaten som løsningen på vekst, dermed trenger man partnerskap mellom stat - marked. V ønsker også balanse stat-marked, men til forskjell fra Ap skal derimot offentlig styring ivareta kjerneoppgaver og ikke drive næringsdrift. Deres balanse er ikke et partnerskap for å oppnå økonomisk vinning men en balanse hvor staten definerer rammevilkår for å sikrer borgerne like rettigheter og hvor markedet utøver. Alt med det for øye at man er opptatt av borgernes frihet og best ressursutnyttelse. De har også dette synet på globaliseringen og definerer borgerne dermed som verdensborgere og overfører sitt syn fra nasjonalt til globalt nivå. Vi ser at forståelsen av det nasjonale endres.

Sv mener at staten er best som eier og det er ingen endring å spore i deres målsetninger som en konsekvent motstander av vidtgående fristillinger og privatiseringsmotstander. Det man kan spore er at globaliseringen forstått som spekulasjon er blitt innarbeidet inn i problemdefinisjon og argumentasjon av betydningen til hva det nasjonale er. Endring i forståelsen av det nasjonale kan også spores i deres syn på Norges betydning som miljøland og fornuftig ressursutnyttelse. Dette sikres ved statlig styring og eierskap.

H har jobbet for en nedbygging i statsengasjementet og deres liberal konstitusjonelle holdning er helt overskygget av deres markedsorienterte næringsliberalisme. Her kan man også spore en endring i argumentasjonen når

forståelsen av styringsutfordringene blir redefinert fra en nasjonal til en global ramme. Tidligere argumenterte man mot hjemfallsinstituttet på grunn av eiendomsretten, nå er det globale blitt refortolket inn i den nasjonale rammen og betydningen av hva det nasjonale er og betyr har endret seg til at vi kan være ledende innen energiekspport og derfor må vi nå tilpasse oss markedet. Ikke en stor endring, men argumentene er sterkere og litt annerledes.

Det er en sammenheng i hvilke normer som aktualiseres som kandidat for handlingsvalget og policyutformingen i programmer for begge periodene og i partienes syn på globaliseringen. Som en sluttkommentar og ganske generell stilisering av partiene kan vi si følgende om deres syn på staten vis a vis markedets rolle i politikkutformingen av kraftmarkedet og politikken /samfunnet generelt er Sv pro stat, Ap søker partnerskap der Venstre søker balanse og Høyre er pro markedet. Sv og Ap vil opprettholde konsesjonslovgivning og hjemfallsinstituttet, Venstre mener kraftmarkedet skal styres av de globale markedsmekanismene i likhet med Høyre som også ser hjemfallsinstituttet som en hemske. Dette viser at det er sammenheng mellom partienes forståelse av globaliseringen, vist i kapittel 4 og deres politikk og syn på relasjonen stat-marked for perioden 1997-2005. Samtidig sier dette noe om hvordan partiene velger å definere, forstå og handle etter de utfordringer som globaliseringen representerer. Dette kan forklares med handlingslogikken LoA- ideen om det passende. Situasjonsforståelsen formes av eksisterende politikk og virkemidler, og globaliseringen re-fortolkes inn i politikken ved at den aktualiseres normer for handlingsvalg om mer eller mindre stat/market. Og partiene velger den handling som passer best med deres situasjonsforståelse og identitet.

6. Eierskapsdebatten: Statkraft fra SF til AS

6.1 Innledning.

I dette kapitlet søker vi å redegjøre for partienes syn på relasjonen stat-marked og deres forståelse av hva endringen i Statkraft fra SF til AS innebærer og betyr. Dette ved å analysere eierskapsdebatten, hvor partienes situasjonsforståelsen er et uttrykk for hvordan synet på globaliseringen re-fortolker inn i en nasjonal politisk setting, når man går fra det nasjonale til det globale, og kan ses som en forlengelse av partienes globaliseringssyn vist i kapitel 4.

Stortingsdebatten om endringen i statens eierskap i Statkraft virker som et godt inntak til å besvare problemstillingen: ”Hvordan endrer partiene sin politikk når rammen for nasjonale politikken er i endring som følge av det som ofte omtales som globaliseringsprosesser”

Statens rolle som eier og sikringen av dette startet på 1900-tallet ved konsesjonslovgivningen og senere hjemfallsretten. Det var stor politisk enighet om motivet bak denne politikken fra 1906, som ble institusjonalisert gjennom vedtak først i 1909 og så i 1917, uenigheten gjaldt utformingen av politikken. Globaliseringen utfordrer institusjonalisert kraftmarkedspolitik, med tanke på partienes syn på konsesjonslovgivning, hjemfallsinstituttet og policyutforming. Dette krever en ny problemforståelse og påvirker hvordan man velger å forstå hva en endring i statens eierskap betyr ved at det globale re-fortolkes inn i den nasjonale politiske setting og medfører endring i partienes argumentasjon om hva det nasjonale er og betyr.

Som følge av et institusjonelt perspektiv som anlegges i oppgaven forventer man at synet på relasjonen stat-marked og den institusjonaliserte kraftmarkedspolitikken styrer forståelsen av debatten og gir seg utslag i hva partiene mener er betydningen av omgjøringen fra SF til AS. Dette etter ideen om det passende- LoA. Vi forventer derfor at situasjonen vurderes på en slik måte at den bekrefter de identifiserte normene i kapitel 4 og kapitel 5.

Våren 2004 skjer det en omgjøringen av det statlige eierskapet i Statkraft. Vi redegjør først for diskusjonen om statlig eierskap. Deretter analyseres argumentene som fremmes i selve debatten. Dette fordi det er en enda mer spesifikk synliggjøring av

de normer som er nedfelt i partiet. Og sier noe om hvilken situasjonsforståelse partiene har av hva en endring fra SF til AS betyr, sett i sammenheng med det endrede handlingsrommet som globaliseringsprosessene representerer, partienes globaliseringssyn og hva de mener om relasjonen stat-marked.

6.2 Diskusjon om statlig eierskap

Utbygging av vannkraften til dagens Statkraft, er historien om en næring som utviklet seg fra det små, og står som et symbol for industriell utvikling. Hvor liberalisering og deregulering i senere tid har medført store strukturelle endringer. Globaliseringen gir nye rammevilkår og næringen kan derfor ikke se bort fra krav om nye endringer i fremtiden, særlig med tanke på hvordan staten har endret sin styring av Statkraft som statsbedrift, og kravet fra ESA om at hjemfallsinstituttet må endres. Noe som kan tyde på at kraftmarkedet har politiske ordvekslinger forut

I det norske markedet er Statkraft, som er heleid av staten, den største aktøren (1200 ansatte, eierskap i 150 vannkraftanlegg) og spiller en betydelig rolle spesielt på produksjonssiden, som produsent av en tredjedel av strømforbruket i Norge. I internasjonal målestokk, både nordisk og europeisk, er Statkraft likevel svært små. Gjennom årenes løp har Statkraft tilført samfunnet betydelige summer. Statkraftkonsernet hadde i 2003 et årsresultat på 4 754 mill. kr før skatt. Det ble utbetalt et utbytte på 2,6 milliarder kr, og de betalte nesten 2 milliarder kr i skatt til kommuner, fylkeskommuner og staten (Statkrafts bærekraftrapport 2003).

Fra politisk hold er det hevdet at før Regjeringen rører ved grunnvollene til et så stort statlig selskap som Statkraft, har den ansvar for å besvare tre spørsmål: "Hvorfor er et salg nødvendig? Er staten en dårlig eier? Vil salget være lønnsomt ut i fra en totalvurdering?" (Ryan 2003) (<http://sv.no/hvem/stortingsgruppen/naring/kronikker>)

Dette viser en sentral politisk problemstilling om staten skal drive etter bedriftsøkonomiske prinsipper med lønnsomt som målsetting nummer en eller ikke? Verdien på eiendomsretten er vanskelig å bokføre, og enkelte hevder den faktisk er den største verdien, selv om den ikke kommer til uttrykk i lønnsomhetsvurderinger.

Et annet aspekt er at staten og private oppfattes å ha ulike mål med sitt eierskap. Behovet for å konkurrere på lik fot medførte at Styret i Statkraft sa i en uttalelse til

Statseierskapsutvalget 31. mars 2003 følgende: "Statsforetaksformen er ikke kjent som selskapsform internasjonalt, og man blir derfor lett identifisert som et selskap som skal ivareta statens sektorpolitiske oppgaver og har andre økonomiske målsettinger" (S. tid (2003-2004): 3207) heretter S.tid (03-04)

En økende markedstilpassning gjennom lovgivningen for å tilpasse Statskraft til å bli ledende energileverandør i det nasjonale og europeiske kraftmarkedet innebærer at man har åpnet opp for redusert statlig eierskap. Regjeringen la våren 2003 frem St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap. Næringsminister Ansgar Gabrielsen har i den anledning mer enn bebudet en gjennomgang av Statskraft, for å vurdere "hvilken kommersiell frihet" han ønsker å gi selskapet (Ryan 2003) (<http://sv.no/hvem/stortingsgruppen/naring/kronikker>)

"Regjeringen gav i eierskapsmeldingen uttrykk for at Statskraft bør omdannes til aksjeselskap. Aksjeselskapsformen er vel kjent i markedet og den mest utbredte form for å organisere forretningsmessig virksomhet av en viss størrelse. Som det fremgår av Regjeringens forslag, tilrettelegger imidlertid dagens konsesjonsrettslige forhold ikke for en full omdannelse til aksjeselskap. I påvente av en endring av hjemfallsreglene er det likevel viktig at Statskraft har mest mulig like rammevilkår som sine konkurrenter"(Gabrielsen i S.tid (03-04):3211-3212)

Vi kan identifisere at H og V har et verdisynspunkt/policyutforming om at Statskraft bør gis AS-formen fordi dette vil fremme like rammevilkår, dette fordi de har en identitet som næringsliberal og verdensborger/sosialliberal og derfor har et syn på globaliseringen som en mindre verden og dermed må man handle i tråd med markedet, gitt denne identiteten.

Da FrP fremmet et forslag, Dokument nr 8:99(2002-2003), jfr Inst.O. nr.109(2002-2003), om å endre konkurranseloven for å tilpasses de situasjoner hvor det foreligger et velfungerende nordisk eller europeisk marked, stemte SV og AP med flertallet og mot Hs ønske, og vedtok endringer i konkurranseloven som muliggjør for Statskraft å kjøpe seg opp i kraftproduksjonsvirksomhet, selv om Statskraft kan få en dominerende posisjon i markedet. Slik situasjonen er nå kan konkurransetilsynet bare gripe inn dersom dominansen virker negativt inn for norske kunder. SV og Ap har tidligere gått inn for at Statskraft ikke skal omgjøres til aksjeselskap. Og Sv mener at

endringen i konkurransevilkårene, som sikrer at Statkraft kan være en stor eier av innenlandsk kraftproduksjon, vil styrke dette synspunktet (Hansen 2003)

Dette viser at SV og Ap er for en policyutforming om nasjonalt eierskap, fordi de har en identitet som sosialdemokratisk, og derfor har definert globaliseringen som økte markeds- krefter og dermed må man handle i tråd med velferdsstaten og økt politisk styring.

6.2.1 Politisk motiv for endring av statens eierskap i Statkraft

I St.prp. nr. 53 (2003-2004) fremmes det forslag i statsråd 16 april fra regjeringen om at statens eierskap i Statkraft må endres (referert i stortinget 22 april) Dette blir referert slik av Statsråd Ansgar Gabrielsen under debatten i Stortinget.” Regjeringen har i St.prp.nr.53 (2003-2004), Statens eierskap i Statkraft SF, klargjort en eierstrategi som innebærer en mer fokusert strategisk utvikling for Statkraft, samtidig som en klar norsk forankring av selskapet opprettholdes. [...] Statkraft skal være et kommersielt foretak som konkurrerer på like vilkår med andre kraftprodusenter.” Og: ” Jeg konstaterer med tilfredshet at stortingsflertallet i dag vil gi sin tilslutning til disse hovedelementene i Regjeringens eierstrategi for Statkraft. Dette bidrar til å skape forutsigbarhet og stabilitet for selskapet, og vil legge et godt grunnlag for selskapet sin videre utvikling”(S. tid (03-04):3211, St.prp. nr. 53 (2003-2004). Dette illustrerer H og V sin situasjonsforståelse av endring i selskapsform.

Vi redegjøre også for Innstillingen fra Nærings- og handelsdepartementet (Inst. S. Nr. 248 (2003-2004)) som bærer preg av at regjeringspartiene ikke har flertall i denne komiteen. I hovedtrekk går komiteens flertall, bestående av Ap, Sv og Sp, sitt standpunkt ut på at opprettholdelsen av dagens organisasjonsform er tilfredstillende. De sier det slik, ”[...] ynskjer eit handlekraftig offentleg eigd norsk kraftselskap i den aukande internasjonale konkurransen. Statkraft har medverka til å sikra at me har ein vesentlig offentleg eigarskap i kraftnæringa i Norge”(Inst. S. Nr. 248 (2003-2004). Og dette danner bakgrunn for de ulike standpunktene som flertallet har inntatt i forhold til de forslagene som ble fremmet av Regjeringen. Sv og Ap ønsker en policyutforming med nasjonalt eierskap.

Partiene har altså ulike synspunkter om behovet for omorganisering. Det er likevel ”enighet i Stortinget om at en klar norsk forankring i selskapet er det sentrale for å sikre nasjonal kontroll og utvikla kompetansemiljø”(Olaf Gjødrem (KrF) S. tid(03-04):3196). Forskjellen mellom partiene gjelder deres oppfatning om hvordan dette skal oppnås og hva en endring i selskapsform innebærer. Gjødrem sier videre: ”Når det gjeld organiseringa av statens eigarskap til dei ressursane som ligg i Statkraft, er me av den oppfatning at desse har endra seg over tid i takt med den generelle samfunnsutviklinga. Dette betyr ikkje at me ikkje meiner statleg eigarskap og grep er viktige i ein internasjonal konkurransesituasjon. Det vil i denne konkurransesituasjonen vera viktig at Statkraft er organisert i ei selskapsform som er alminneleg kjend. Det er nettopp det konsernmodellen er. Denne modellen gjev fleksibilitet samtidig som han gjev interne styringsmessige og kontrollmessige fordelar. Det er også viktig å peika på at ein konsernmodell er naturleg i forhold til dei krava EU stiller til verksemdar som driv både konkurranseutsett verksemd og monopolverksemd(S. tid(03-04):3196)

Sitatet er tatt med fordi selv om Olaf Gjødrem er fra KrF er han en del av regjeringen og må til dels kunne tas til inntekt for de synspunkter som både V og H har i denne saken. Samtidig gir hans innføring i saken som saksordfører oss et oversiktlig innblikk i sakens kjerne, slik regjeringspartiene ser det. Regjeringen ønsker en organisering av Statkraft som følger den generelle samfunnsutviklingen og argumenterer med at konsernmodellen er nødvendig for å opprettholde konkurranseevnen. Dette er også en tilpassning til EU sine krav. Og policyutformingen kan forklares med at deres situasjonsforståelse av globaliseringen re-fortolkes inn i en nasjonal setting, og gitt deres identitet aktiviseres mer marked som handlingsvalg.

Statsråd Gabrielsen(H) summerer endringen slik: ”Forslaget innebærer at Statskraft i større grad er underlagt de samme rammevilkår som de fleste andre aktører i kraftmarkedet, og vil bidra til å gjøre Statkraft mer konkurransedyktig. [...]Forslaget er også i tråd med energilovens intensjoner og EUs nye eldirektiv, som legger føringer på organisering av konkurranseutsatt og monopolbasert virksomhet” (S. tid(03-04):3211-3212)

6.3 De politiske partienes situasjonsforståelse i debatten om SF til AS

6.3.1 SV- tilrettelegging for privatisering / (snikprivatisering)

Inge Ryan (SV) sier det slik: ”SV er imot å omdanne Statkraft til et AS ganske enkelt fordi det er å tilrettelegge for privatisering. Hva har skjedd tidligere når man har gjort om viktige selskaper til AS? Hva har skjedd med Telenor, hva har skjedd med Statoil, hva har skjedd med Hydro[...] Jo, dette er steg én i forhold til privatisering, og det vil si at det norske folks naturressurser da kan gå over på private hender, og kanskje over på utenlandske hender. Det er årsaken til at vi er så sterkt imot at man gjør om Statkraft til AS. Det er første skritt på veien til at vi mister kontroll over vår viktigste naturressurs” (S. tid (03-04): 3207)

SV sin situasjonsforståelse er at en omgjøring av SF til AS betyr privatisering. I henhold til funn i kapitel 5 hvor den identifiserte normen var politisk styring ser vi at denne normen også blir aktualisert i eierskapsdebatten. Det er den samme normen som aktualiseres i deres situasjonsforståelse av globaliseringen og gjenspeiler deres syn på relasjonen stat-marked om at det skjer en maktforflytning til markedet. Denne fortolkningen, gitt deres identitet aktualiserer normen om politisk styring/nasjonalt eierskap, dermed oppfattes endringen som tilrettelegging for privatisering. I følge teorien om LoA styrer normen handlingsvalg, derfor blir Sv sin forståelse av omgjøringen av organisasjonsform et spørsmål om nasjonalt eierskap.

Dette viser at når globaliseringen re-fortolkes inn i en nasjonal politisk setting endres forståelsen av hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon.

Inge Ryan viser til Castberg som utgangspunkt: ”det vi skal diskutere i dag, er en sak som har vært diskutert i det norske storting helt siden Norge ble selvstendig i 1905. [...]vi sa at sjølve kilden skal vi alltid ta hånd om, og så tar vi avkastningen som den kilden til enhver tid måtte gi oss. Det er en grunntanke som vi har hatt fram til i dag” (S. tid. (03-04):3205).

Han sier: ”Vannkraftressursene våre har et tidsperspektiv på tusenvis av år. Derfor kreves det helt andre politiske vurderinger enn i mange andre saker. Framtidige generasjoner skal også høste av denne ressursen” (S. tid.(03-04):3205). Ryan påpeker

her det lange tidsaspektet ved vannkraften som et argument for å beholde kontrollen med ressursene. Dette kan også spores til den programfestede policyen om at vann fremmer miljøvennlig energi og illustrerer at Sv institusjonaliserte kraftmarkedspolitikken også er miljøpolitikk.

Og han påpeker: ”Hva betyr det at vi gjør Statkraft om til et aksjeselskap? Jo, det betyr at vi nå legger til rette for at Statkraft kan selges. Biter av Statkraft kan selges, eller hele Statkraft kan selges. Det er det det betyr når vi nå gjør Statkraft om til AS” S. tid.(03-04):3205). Og ”Det er helt uakseptabelt at vi nå skal legge til rette for at en så viktig ressurs for samfunnet, i forhold til forsyningssikkerhet, men også i forhold til verdiskaping som gir penger til det norske folk, skal legges ut for salg” (S. tid.(03-04):3205).

En identitet som Sv gjør at man trekker frem disse aspektene og underbygger en problemforståelsen av at endring i organisasjonsform legger til rette for salg. Dette aktualiserer den internaliserte normen/regelen om statlig styring og mindre marked og gir et handlingsvalg om at nasjonalt eierskap må opprettholdes og derfor svarer med en problemforståelse om at SF til AS betyr privatisering. Dette er langt fra en Sv policy som ser staten som den politiske styringskraft gjennom en sikring av nasjonalt eierskap i møte med globaliseringen.

Og følgende som Ryan sier kan vi tolke som SV sitt mål: ”Statkraft skal være ledende på miljøvennlig energi.[..]Her kan Statkraft spille en ledende rolle. Så Statkraft mangler ikke oppgaver. Statkraft er ikke nødt til å fusjonere med utenlandske kraftselskap for å utvikle seg videre” (S. tid.(03-04):3205). Dette viser en problemforståelse/policy også synliggjort i deres partiprogram, at Norge skal satse på miljøet, og dermed kan vi identifisere denne normen for handlingsvalg. Videre at eierskap sikrer forsyning, langsiktige inntekter og det gode samfunn, og at Statkraft er et viktig virkemiddel i kampen for miljøet. Deres problemforståelse av og synet på relasjonen stat-marked er at privatisering medfører utnytting av ressursene og er en fare for norske verdier. Dette er i tråd med deres syn på globaliseringen.

6.3.2 Ap- Samfunnsmessig styring av viktige sektorer

Grethe Fossli (Ap) sier: "En omgjøring fra SF til AS er etter vår mening en klargjøring til et framtidig salg. Fra Arbeiderpartiets side har vi vært helt klare i denne saken. [...]vil: «beholde samfunnsmessig styring innenfor viktige sektorer, blant annet ved å sikre hjemfallsretten og si nei til delprivatisering eller salg av Statkraft og Statskog ». Og videre: "Så kan noen si: Men det foreligger ikke forslag om verken delprivatisering eller salg i proposisjonen. Det er riktig, men det ligger en god porsjon tilrettelegging og varsel om mulig salg der" Og begrunner dette slik: "Allerede i forbindelse med behandlingen av St. meld.nr.22 (2001-2002), Et mindre og bedre statlig eierskap, varslet Regjeringen at denne saken ville komme. Allerede da sa de om Statkraft: "[...]Regjeringen vil være åpen for industrielle løsninger der Statkraft inngår, og der staten ikke lenger vil være eiere"(S. tid. (03-04):3199- 3200)

Vi ser at Ap har en situasjonsforståelse om at SF til AS betyr tilrettelegging for salg, derfor går de imot omorganiseringen. Det fordi de har en identitet som sosialdemokratisk, hvor man antar at en norm om at det skal være partnerskap mellom stat og marked er internalisert i deres identitet og i denne situasjonen blir kandidat for hva man mener. Det er den samme norm som vi har identifisert i kapitel 4 og 5 og synliggjør et verdigrunnlag om at samfunnsmessig styring er viktig og blir aktualisert i deres situasjonsforståelse av globaliseringen og relasjonen mellom stat - marked. Derfor mener de at endring i organisasjonsform medfører mindre styringsmuligheter fordi markedet kan få overtaket i det nødvendige samspill som opprettholder statens styringsevne og velferdsstaten.

Ap er ikke like utelukkende negative til markedet som SV, men mener at det er påkrevd med politisk styring. Dette kan ses i sammenheng med deres tolkning av globaliseringen om at hvis ikke markedsmekanismene styres fører det til økonomiske kriser og økt konkurranse. Samtidig vil kontroll gi vekst. Dette i forhold til SV som mener markedet medfører utnyttig.

Hjemfall

Følgende innlegg er tatt med i sin helhet siden det både illustrerer den institusjonaliserte kraftmarkedspolitikken og Aps forståelse av denne. Utviklingen er

sikret gjennom politisk styring, men i samspill med markedet, ved hjelp av i hjemfallsinstituttet.

Akselsen (Ap): ”Det er rett å hevda at utviklinga av det moderne Noreg begynte då me tok fossekrafta vår i bruk. Ved hjelp av utanlandsk kapital og til dels utanlandsk arbeidskraft begynte industrialiseringa av Noreg. Gjennom tiår blei vasskraftkunnskapen vår bygd opp, og Noreg blei etter kvart eit av dei leiande vasskraftlanda i verda.[..]

Ein av grunnane til at me har lukkast, er at me har ført ein fornuftig og vellukka politikk på dette området.[..] Gjennom konsesjonslovene greidde ein å kombinera ønsket om nasjonal kontroll med ønsket om vidare utbygging.

Etter mitt syn er det svært få politiske vedtak som gjennom historia har stått seg like godt som vedtaket om konsesjonslovene. Den dag i dag er denne lova like aktuell. Kraftmarknaden i Europa er i total forandring. Det blir færre og større selskap, og konkurransen blir hardare. Her i landet har me sett den same trenden. Mange norske kommunar vil ut av kraftbransjen, lokale kraftselskap har blitt kjøpte opp eller har slått seg saman. For Arbeidarpartiet har det vore viktig at g energilandet Noreg har selskap som har moglegheit til å hevda seg i den internasjonale konkurransen. For Arbeidarpartiet har det g vore eit mål at det skulle vera norske kjøparar når norske kraftverk var til sals. I tillegg har det vore eit mål å sikra stort innslag av offentleg eigarskap til vasskrafta våre” (S.tid.(03-04):3210-3211).

Dette viser at de har samme mål som H (og V) om at Statkraft skal hevde seg internasjonalt. Når de likevel har ulikt synspunkt eller ulik policyutforming om hvordan dette skal oppnås kan det forklares på bakgrunn av at man antar at normen som styrer synet på relasjonen stat- marked er internalisert i det enkelte partis identitet og derfor blir aktualisert som kandidater for handlingsvalget. Gitt at man har identitet som H er normen marked og handlingsvalget blir privatisering og fjerning av hjemfall, mens identitet som AP med en norm om samspill stat-marked blir handlingsvalget opprettholdelse av SF og Hjemfallsinstituttet. Dette selv om begge har en situasjonsforståelse av at Statkraft skal hevde seg i internasjonal konkurranse.

Innlegget er også med på å forklare hvorfor Ap er motstander av privatisering av Statkraft siden de har vært pådriver når det gjelder andre selskaper. Når det globale blir re-fortolket inn i den nasjonale politiske setting, fordi styringsutfordringene blir

redefinert fra en nasjonal til en global ramme, skjer det en endring i hvordan man definerer fenomen og problemer i den forstand at globale forhold i økende grad implementeres inn i problemdefinisjonen. Ap syn på statlig eierskap er forskjellig fra tidligere fordi deres globaliseringssyn blir re-fortolket inn i den nasjonale ramme og når dette skjer endres også synet på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon.

Det kan være av interesse å se Ap balansegang og holdning i denne saken i et historisk lys. Det er et faktum at de i etterkrigstiden har vært en god forkjemper for offentlig eierskap. Likevel skjedde det en betydelig dreining i deres politiske standpunkt på 1980- og 1990-tallet. Ap var da en av motorene i privatiseringen av sentrale bedrifter i næringslivet, slik som bl.a. Statoil, Hydro og Telenor. Nedsalget i Statoil utløste spekulasjoner i pressen om hvorvidt Statskraft ville følge etter. Daværende statsråd Olav Akselsen mente at AP foreløpig ikke var modent for en slik løsning (Bergens Tidende 2001). I denne situasjonen hvor debatten forgår er Ap i opposisjon og har valgt å gå tilbake til å være en betydelig større tilhenger av offentlig eierskap. Dette kan man se både gjennom deres standpunkt i saken om eierskap, og gjennom en merknad sammen med SV i forbindelse med Dok.nr.8-forslaget.

Fossli (Ap) sier det slik: "Jeg tror det er forskjell på selskaper. Statkraft er et av de selskapene som forvalter store verdier og store naturressurser, nemlig vannkraften vår. På vårt landsmøte i 2003 vedtok vi et kommunevalgprogram, [...] som skulle tilrettelegge for vårt kommunale engasjement. [...] vil «beholde samfunnsmessig styring innenfor viktige sektorer, blant annet ved å sikre hjemfallsretten og si nei til delprivatisering eller salg av Statkraft og Statskog. Vi har altså plukket ut de aller viktigste områdene, og sier at de skal være statlige og heleide statlige selskaper. Det har noe å gjøre med hvilke verdier vi forvalter, og hvor viktige de er i samfunnsengasjementet"(S. tid. (03-04):3200). Vi ser at når det gjelder Statkraft og hjemfallsretten er dette blitt policyutformingen som en følge av at den aktualiserte normen som kandidat for handlingsvalget er kommunalt engasjement og samfunnsmessig styring.

6.3.3 Høyre - like konkurransevilkår /markedstilpassning

Erlend Nornes (H): ”Det er viktig for Statkraft at dei har dei same rammevilkåra som andre aktørar i marknaden, m.a. når det gjeld å kunna utnytta kraftressursane mest mogleg effektivt og forretningsmessig. Statkraft har sjølv grunngjeve behovet[.]I høve til internasjonaliseringa av kraftmarknadene er det viktig å vera organisert i ei selskapsform som er allment kjend. [..]. Ein vil også redusera uvissa om ei særbehandling av Statkraft.” Og vidare: ”Statkraft har i seinare år kjøpt seg opp i fleire regionale kraftselskap i Noreg. [..]Dette vil gjera det meir ynskjeleg at Statkraft vert organisert etter ein konsernmodell.” Og: ” Dette følgjer naturleg av dei reglane som konkurransestyresmaktene både nasjonalt og i EU set for selskap som driv med både konkurranseutsett verksemd og monopolverksemd” (S. tid. (03-04):3200-3201)

H sin situasjonsforståelsen er at omgjøring fra SF til AS innebærer en organisasjonsmodell, altså konsernmodell - som sikrer like rammevilkår, er allment kjent, reduserer mistanken om at Statkraft har særbehandling som statselskap, følger EU regelverk og er nødvendig for å utnytte energiresursene best mulig og samtidig gir gode konkurransevilkår i et internasjonalt marked. Hvorfor ser de det ikke som privatisering slik som SV og Ap? Dette har sammenheng med H's identitet og norm om mer marked som blir aktualisert som kandidat i dette tilfellet. Og kan ses i forbindelse med deres syn på globaliseringen og relasjonen stat- marked når det gjelder styring og eierskap, hvor også den samme normen blir aktualisert. Dermed ser de SF formen som en hindring for å utnytte markedspotensialet og effektiv ressursutnyttelse og AS formen som en tilpassning til markedets konkurransesituasjon. Deres norm om marked gjør det sannsynligvis også slik at for å se AS formen som full privatisering, måtte forslaget som er til debatt inneholdt bredere fullmakter.

Like rammevilkår gir økt konkurransekraft

Statsråd Gabrielsens sier dette om Statkraft: ”Det er et av de mest betydningsfulle og mest verdifulle selskapene i Norge. Derfor er det vårt felles ansvar å sørge for at Statkraft kan få rammer for sin virksomhet som gjør det mulig for selskapet å opprettholde og videreutvikle sin konkurransekraft” (S. tid. (03-04) :3212). Og vidare: ”Når det gjelder omorganisering, og at det er et første skritt i forhold til privatisering, må jeg helt til slutt si: Dette selskapet har i de siste 15-20 år vært omorganisert tre-

fire-fem ganger, nettopp for å gjøre det markedsbasert og konkurransedyktig til enhver tid” (S. tid.(03-04):3213)

Deres identitet med en antatt internalisert norm om mer marked blir aktualisert som kandidat og forklarer dermed denne policyutformingen. Dette i tråd med ideen om det passende-LoA

Anne Kathrine Slungård (H): ”For Høyre dreier denne diskusjonen seg om at Statkraft skal ha best mulige rammevilkår og like rammevilkår som det de øvrige aktørene innenfor en global bransje har. Arvesølv et vårt, [...] forvaltes best gjennom en organisasjonsform som gir selskapene like rammevilkår. Det gir igjen en avkastning som kommer allmennheten til gode i form av både sikker elforsyning og velferdsgoder for øvrig” (S. tid.(03-04):3214)

Regjeringens synspunkt som følge av et kompromiss?

Historisk sett er H et parti som har vært en pådriver for private løsninger. Angående Statkraft, er det derimot stille fra Høyres side. De fremhever og påpeker at denne debatten ikke gjelder delprivatisering eller salg av arvesølv et. Dette kan virke spesielt når man må anta at private løsninger er noe H tror på, og alltid har trodd på. De fikk spørsmål under debatten om hva som er begrunnelsen for at de (H), som det helt dominerende og største partiet i Regjeringen, nå holder en så veldig lav profil i denne saken? Erlend Nornes (H) svarte følgende: ”Det er vel neppe nokon løyndom at Høgre ikkje er spesielt engsteleg for privat kapital i norsk næringsliv, og for så vidt heller ikkje i norsk energiforsyning. [...]. Men ein må halda seg til den politiske verkelegheita. Og det er inga aktuell problemstilling i dag, korkje for Høgre eller for andre, å føreslå børsnotering og privatisering av Statkraft. Det er eit spørsmål som ein må komma tilbake til ved ei seinare handsaming i Stortinget” (S. tid (03-04):3202).

Vi antar at Høyre er positive til en fremtidig delprivatisering av Statkraft, men at deres policyutforming ikke utelukkende er styrt av den identifiserte normen marked, dette fordi forslaget fremmes i Regjeringssamarbeid og da blir policyutformingen et kompromiss mellom ulike identiteter og normer mellom partene. Det vil si at partienes situasjonsforståelse aktualiserer ulike normer som kandidater for handlingsvalg og følgende kan underbygge dette.

Gjedrem (KrF): ”Regjeringen åpner for at Statkraft kan delta i den videre restrukturering av kraftmarkedet i Europa gjennom industrielle løsninger, der staten ikke lenger er eier” (S. tid. (03-04):3196). Og påpeker at: ”Ap [...] overdriver verdiene av dette forslaget, som berre går på ei omdanning til AS utan påfølgjande fullmakter” (S. tid. (03-04):3196) Og slik han ser det: ”Eg trur me har funne ein god balanse der dette blir teke vare på, samtidig som me har eit godt statleg grep om det heile” (S. tid. (03-04):3196)

Det er ingen representanter å henvise til for V, siden de har 2 representanter i Regjeringen og ingen av disse er med i næringskomiteen. Vi har tidligere identifisert en norm om balanse mellom stat og marked der policyutforming er at staten definerer rammevilkårene og markedet driver næringsvirksomhet. Og med tanke på at de andre partienes globaliseringssyn er blitt refortolket inn i en nasjonal politisk ramme og derigjennom endret argumentasjonen om hva det nasjonale er kan vi anta at det samme gjelder for V, hvor globaliseringen representerer muligheter for globale markeder som kan gi bedre pris og dermed en bedre resursutnyttelse av vannkraften. Dette skal kontrolleres av et uavhengig globalt konkurransetilsyn som definerer rammevilkårene på globalt plan. Det er på denne bakgrunn at de tre partiene i Regjeringen kan og har blitt enige.

Det skal likevel nevnes at KrF har et syn på at vannkraften verken kan få en prislapp eller settes ut på salg fordi den tilhører kommende generasjoner. Og som de selv sier: ”viktig å beholde et nasjonalt og offentlig eierskap og politisk styring” (S. tid. (03-04):3214) Dette nevnes fordi det kan gi en forståelse for hvilken intern enighet som ligger bak regjeringens forslag og hva dette forslaget faktisk innebærer.

6.3.4 Hvorfor ble det en debatt om privatisering ?

Debatt om omorganiseringen av Statkraft ble et politisk ordskifte om endringen innebar en fremtidig delprivatisering eller ikke. Ivar Kristiansen (H) sa det slik: ”Jeg synes også at denne debatten osrer av den klassiske varianten redsel for internasjonale aktører, redsel for internasjonal kapital og redsel for internasjonal deltakelse av utenlandske selskaper innenfor landets grenser” (S. tid. (03-04):3210)

Politisk sett er delprivatisering mindre problematisk politisk enn full privatisering. Det er hevdet fra politisk holde, spesielt SV at i praksis betyr Ansgar Gabrielsen sitt utspill neppe annet enn å ”få private inn på eiersiden gjennom strategisk partnerskap, delprivatisering eller børsnøtering”, for å sitere Sem-erklæringen (<http://sv.no/hvem/stortingsgruppen/naring/kronikker>)

At Ap gjør denne debatten til en debatt om offentlig eierskap kan synes bemerkelsesverdig med tanke på deres holdning i tidligere tilfeller. Og Anne Kathrine Slungård (H) sier: ”Ap har historisk sett stått for det meste av privatiseringen av norsk energisektor. De tok initiativet til delprivatiseringen av Statoil og at Statoil må posisjoneres for fremtiden. Det kan bare skje gjennom delvis privatisering, sier Ap energipolitiske talsmann, Tore Nordtun, til Aftenposten i mai 2000.” Hun påpeker videre: ”Det er heller ikke enkelt å se hva som har skjedd internt i Arbeiderpartiet på veldig kort tid” (S. tid. (03-04):3214)

Ivar Kristiansen (H) påpeker også dette og sier følgende: ”..i denne debatten tilsynelatende har kommet frem at Ap har foretatt en 180 graders vending i disse høyst vitale og viktige spørsmålene for Statkrafts fremtid som industripolitisk aktør både i norsk og i internasjonal sammenheng” (S. tid. (03-04):3216)

AP og H har det samme ønsket om at Statkraft skal være konkurransetilpasset, men ulik virkemidlebruken. Følgende uttalelse fra Akselsen (Ap) underbygger dette: ”Det er sagt at selskapet Statkraft bør få dei same rammevilkåra som andre aktørar i marknaden. Det er eg sjølv sagt langt på veg einig i” (S. tid. 03-04):3211). Dette kan underbygge Aps ønske om samspill mellom stat og marked, men at staten beholder eierskap som styringsinstrument. Dette er i tråd med Sv sitt syn. Forklaringen er som tidligere at policyforslag styres av hvilke normer som blir aktualisert som kandidater for handlingsvalg, gitt identitet og situasjonsforståelse

Dette underbygger at debatten om eierskap i Statkraft og endring i organisasjonsform re-fortolkes inn i partiet og forstås ut fra etablerte institusjonaliserte forståelser. Og at politikere forenkler og fortolker en ny virkelighet slik at den er i overenskomst med eksisterende og tilgjengelig forståelse og i tråd med egne verdisynspunkt og politikk

6.4 Oppsummering

Vi har redegjort for partienes syn på relasjonen stat-marked og slik vist hvordan de nedfelte normene identifisert i kapitel 4 og 5 gir seg utslag i partienes fortolkning av endring i statens eierskap ved omorganiseringen av Statkraft fra SF til AS.

Partienes fortolkning av globaliseringen er blitt re-fortolket inn i en nasjonal politisk setting ved at debatten om endring fra SF til AS blir forstått i lys av partienes globaliseringssyn og de endrede rammevilkårene for næringsdrift innen kraftbransjen. I debatten blir ulike regler eller normer aktualisert ut fra denne refortolkningen med tanke på partienes syn på relasjonen stat-marked. Vi antar at normen er internalisert i partienes identitet.

Den institusjonaliserte politikken synliggjort i kapitel 3 angående partienes syn på konsesjonslovgivningen og hjemfallsinstituttet sier noe om hvor mye stat eller marked det enkelte parti søker. Denne institusjonaliserte politikken blir utfordret av globaliseringen og påvirker slik hvordan man fortolker situasjonen når det gjelder hva en omorganisering fra SF til AS betyr.

Vi har vist at Sv ser endringen fra SF til AS som snikprivatisering, AP det som tap av styringskraft og Høyre (inkludert V) ser det som tilrettelegging for like konkurransevilkår. Dette kan underbygge at eksisterende virkemidler og eksisterende politikk former situasjonsforståelsen av nye fenomen ved at situasjonsforståelsen av globaliseringen aktualiserer en norm om mer eller mindre stat, mer eller mindre marked, som man antar er internalisert i partienes identitet. Kort sagt: globaliseringen re-fortolkes inn i en nasjonal politisk setting. Det er viktig å bemerke at når globaliseringen definerer et endret handlingsrom som følge av at styringsutfordringene redefineres fra en nasjonal til en global ramme, endres synet på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon.

Det er altså ikke nødvendigvis selve policyutformingen hos det enkelte parti som endres siden den er fundert i den institusjonaliserte normen i det enkelte parti. Poenget er at det blir endring i hvordan man definerer fenomen /problem i den forstand at globale forhold i økende grad bakes inn i problemdefinisjon og argumenter når det gjelder denne problemstillingen om SF til AS. Eierskapsdebatten blir dermed et tydelig

uttrykk for nettopp dette ved at partienes syn er en forlengelse av normer identifisert i partienes globaliseringssyn og partiprogram for perioden 1997-2005.

Partienes institusjonaliserte verdisynspunkt om relasjonen stat-marked, avgjør hvordan man re-fortolker en omgjøring fra SF til AS. Hva sier dette oss? Dette forteller oss noe om hvordan man forholder seg til ny informasjon, ved at policyutformingen tilpasses tilgjengelige virkemidler og slik passer med partienes verdisynspunkt. Dette besvarer problemstillingen om hvordan partiene endrer sin politikk gitt at de nasjonale rammer er i endring som følge av globaliseringsprosesser. Globaliseringen har aktualisert denne problematikken, men partiene endrer derfor sin politikk ut fra identitet og institusjonaliserte normer som globaliseringen har aktualisert.

Derfor blir en omorganisering en forlengelse av forståelsen av globaliseringens konsekvenser eller en diskusjon om dette og på lik linje med hvordan man forholder seg til ny informasjon og globaliseringen som fenomen fortolker man den nasjonale politikken i lys av eksisterende virkemidler. Og hvordan eksisterende virkemidler og eksisterende politikk former problemforståelsen av nye fenomen.

Et interessant poeng er at i den institusjonaliserte kraftmarkedspolitikken fra 1900-tallet var det bred politisk enighet om selve politikken, men uenighet om konsesjonslovgivningen og hjemfall som nettopp går på dette med statens rolle vis a vis markedet. Kapittel 6 er derfor en bekreftelse på at deres identitet og aktualisert norm definerer deres handlingsvalg- hvordan de velger å fortolke situasjonen av hva en omorganisering av Statkraft betyr. Enten som tilrettelegging for privatisering eller like konkurransevilkår.

Kapittel 6 viser hvordan det globale re-fortolkes inn i en nasjonal ramme eller debatt slik som ved omorganiseringen av Statkraft. Endringen fra SF til AS ses i lys av og forstås ut fra partienes globaliseringssyn. Vi skal gå et skritt videre og se hva som skjer med partienes politikk og argumentasjon for perioden 2005-2009. I kapittel 7 analyserer vi hva som skjer med partienes syn på det nasjonale målt ved relasjonen stat-marked; statlig styring, eierskap herunder endring i argumenter/begrunnelse for politikk. Slik for å belyse hvordan partiene endrer dette som følge av at det globale re-fortolkes inn i en nasjonal setting. Kapittel 7 er en konkretisering av dette.

Kapittel 6 bekrefter partienes re-fortolkning av globaliseringen, deres globaliseringssyn og identifiserte normer vist i kapittel 4. Kapittel 7 viser endringen i hvordan man definerer hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon og hvordan dette fører til endring i politikk og argumentasjon, fordi det globale blir re-fortolket inn i en nasjonal setting. Begge kapitler er derfor nødvendig

7. Effekten av globaliseringsbegrepet / -synet

7.1 Innledning

Hensikten med kapitlet er å synliggjøre effekten av globaliseringsbegrepet og partienes globaliseringssyn på partiprogrammene for 2005-2009, ved å vise hvordan globaliseringen re- fortolkes inn i en nasjonal politisk setting. For slik å ytterligere styrke argumentet om endring fordi der kommer dette til uttrykk klart både med hensyn til politikk og argumentasjon om dette. Helt konkret innebærer det å vise hvordan globaliseringen har endret på partienes syn, forslag og argumentasjon i partienes kraftpolitikk og statlig styring og eierskap.

Endring i politikk er nettopp et godt inntak til å si noe om hvordan nye fenomen/utfordringer som globaliseringen, defineres og forstås og handles i forholdet til. Vi antar at dette vil vise at nye fenomen forstås ut fra gamle problemforståelser, og at eksisterende virkemidler og eksisterende politikk former problemforståelsen. Dette kan besvare "hvordan partiene endrer sin politikk når rammene for den nasjonale politikken er i endring som følge av globaliseringsprosesser". I dette ligger at man ser partienes ideologi som stabil, men endringer i politikken skjer fordi man har endrede rammevilkår/ handlingsrom. Dette fordi situasjonsforståelsen aktiverer visse normer som kandidater for hva man skal gjøre. Og disse normene antar vi er internalisert av aktørene og derfor en del av deres identitet, som da antas å være relativt stabil

Hvordan endrer partiene sin politikk. For å besvare dette må vi spore hvordan partiene definerer sin problemforståelse og om det er endring i denne. Dette på bakgrunn av partiprogramanalysen i kapittel 5, den identifiserte normen om mer eller mindre stat/market som aktiviseres angående partienes globaliseringssyn og til sist institusjonalisert kraftmarkedspolitikken redegjort for i kapittel 3.

Partienes policyutforming utformes på grunnlag av den situasjonsforståelsen som de har, som igjen avgjør hvilke normer som aktiviseres, og i sin tur styrer handlingsvalget etter en ide om det passende - LoA. Dette på bakgrunn av følgende handlingslogikk som brukes når partiene skal innarbeide globaliseringen inn i sin policyutforming hvor de stiller 3 spørsmål for handlingsvalgene, Hvilken type situasjon er dette, hvem er jeg og til sist hva gjør en person som meg i en situasjon som dette.

Dette kan kontrasteres til en forventningslogikk- LoC hvor de tilsvarende 3 spørsmål er: hva er mine alternativer, hva er mine verdier, hva er konsekvensene av mine alternativer for mine verdier. Der LoA vil velge eller gjøre det som er mest passende, vil man innen LoC velge det alternativet som har de beste konsekvensene.

Organisert slik. Vi antar at globaliseringen i enda større grad utfordrer den institusjonaliserte politikken og skaper behov for en ny problemforståelse i 2004, enn i 2000 og 1996. Dette med hensyn til at resultatene fra Maktutredningen nå forligger og i større grad synliggjør endrede rammevilkår. Vi påpeker derfor noen forhold som gjelder relasjonen stat-marked.

Deretter analyseres partiprogram for 2005-2009, for å bringe på det rene hva partiene mener om kraftpolitikken og statlig eierskap og styring, gitt partienes situasjonsforståelse av globaliseringen, for slik å vise konkret om det er endring. Til slutt vil vi komme med noen avsluttende bemerkninger om de funn vi gjør

7.2 Mot et globalisert Norge

For å kunne si noe om det politiske handlingsrommet så man i Maktutredningen på politiske styringsproblemer analysert i forhold til nye utfordringer utenfra. I dette ligger at situasjonen endrer seg for myndighetene og andre norske aktører når det gjelder økonomiske ("nye økonomien"), det rettslige (nasjonal suverenitet) og politiske handlingsrommet. "At det politiske handlingsrommet er i endring kommer særlig til syne i den økonomiske styringen, [...] og i de statstilknyttede selskapenes internasjonale strategi" (Tranøy og Østerud 2001) Vi søker å belyse hvordan partiene velger å refortolke de utfordringer og muligheter som globaliseringen representerer inn i sitt syn på kraftpolitikk og statlig styring og eierskap i en slik ny virkelighet.

Politisk styring eller markedstilpassning.

Et interessant spørsmål i en situasjon med nye rammevilkår blir om partiene endrer sin politikk eller sitt syn på relasjonen stat-marked og om de søker politisk styring eller markedstilpassning av kraftsektoren. "Den etablerte politikk innen kraftmarkedet er kjennetegnet av det norske ønsket om å kombinere aktiv statlig regulering gjennom konsesjonslovgivningen og hjemfallsrett. Og dette høye politiske ambisjonsnivået reflektere for så vidt tradisjonelle holdninger til forvaltningen av naturressursene"

(Andersen 2001:337). Denne institusjonalisert politikken gav seg utslag i hvordan man organiserte forholdet mellom politikk og marked innen oljesektoren. "Historisk har norsk petroleumsvirksomhet, trass i betydelige endringer, vært preget av en sterk og vedvarende statsaktivisme med tverrpolitisk forankring. Spørsmålet har ikke vært om, men hvordan staten skal engasjere seg" (Andersen 1993, 2001; Andersen og Austvik 2000)

Kraftmarkedet har vært utsatt for en rekke endringer som en følge av en liberaliseringsvind på 80- og 90-tallet. Videre har globaliseringen medført endrede maktforhold i samfunnet og gitt kraftbransjen ny rammevilkår, ved en økt rettsliggjøring. En økende grad av EU initiativ, som skal styrke markedskreftene i energisektoren medfører også nye vilkår. Og gjennom det norske medlemskap i EFTA og EØS-avtalen "får deres initiativ direkte betydning for det politiske handlingsrommet til de norske politikere og selskaper" (Andersen 2001). Dette innebærer et økt fokus på spørsmålet om hjemfall. Dermed er det interessant å spore hvordan den etablerte problemforståelsen utfordres av globaliseringen og innarbeides i partienes policyutforming, siden det er politisk uenighet om staten sitt eierskap.

Statlig styring under nye rammebetingelser.

Starten på rollen som kraftleverandør gav store og grunnleggende utfordringer. I dag er man igjen i en lignende situasjon hvor globalisering og EU representerer nye utfordringer for de norske myndigheters evne og vilje til å realisere sine strategiske mål innenfor et område som kraftsektoren. Muligheten for nasjonal styring innen kraftsektoren og påvirkningen fra og muligheten for å påvirke viktige internasjonale endringsprosesser gir noen prinsipielle hovedutfordringer for Norge.

I dagens situasjon har nasjonalstatlige styringsstrategier fått nye betingelser gjennom den økende økonomiske og politiske globaliseringen, gjennom internasjonale regimebygging og EU sin styrkede stilling i Europa som regel- og retningsgiver (Andersen og Austvik 2001:373). Det har skjedd en internasjonal ideologisk og kommersiell reorganisering. Noe som har medført at det også har skjedd en endring i synet på og muligheten for å påvirke forholdet mellom statlig styring og markedskrefter. Dette gjelder både i Norge og internasjonalt.

”Dermed er begreper som effektivitet, funksjonalitet og konkurransebetingelser, på tvers av landegrensene, blitt sentrale størrelser for hva som gir legitimitet i utformingen av nasjonal politikk” (Andersen og Austvik 2001:374). Og behovet for like konkurransevilkår er et argument som påpekes av de politiske partier, til tross for at de har ulike policyforslag for hvordan dette skal ivaretas.

”Helt fram til 1990-tallet har Norske myndigheter stått fritt, og basert sin politikk på dette, når de har hevdet sine interesser innen rammen av generelle spilleregler, slik som eiendomsretten og kontrakter. Slik er ikke situasjonen lenger, nå blir myndighetene satt under press fra overnasjonal lovgivning bl.a. fra EU/EØS og integrasjonen av internasjonale markeder på en måte som direkte berører suverenitetsaspektet. Og det er akkurat dette suverenitetsaspektet som hele den norske modellen med statsaktivisme hviler på” (Andersen og Austvik 2001:387).

Har det skjedd en endring i partienes syn eller argumentasjon på relasjonen stat-marked som en konsekvens av et politisk handlingsrom under omforming eller en redefinering av styringsutfordringene fra en nasjonal til en global ramme? Hvordan man velger å re-fortolke en ny virkelighet inn i den nasjonale politikken henger også sammen med hvordan man velger å forstå og fortolke globaliseringen. Det er på denne bakgrunn vi søker å analysere hvordan globaliseringen er blitt re-fortolket inn i den nasjonale politikken, ved å spore endringer i programmene med tanke på deres syn (problemforståelse), policyforslag og argumentasjon.

7.3 Globaliseringens effekt på kraftmarkedspolitik 2005-2009

7.3.1 SV - En framtidsrettet energipolitikk

Sv har følgende policyforslag for kraftpolitikken: ”SVs visjon for energipolitikken er å gjøre Norge til en miljøvennlig energistormakt” (Sv 05-09:15) Og bygger på en situasjonsforståelsen om at: ”Norge har mye kunnskap og stor kompetanse innenfor energisektoren. [...]Målet er å bli verdensledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi” (Sv 05-09:15) Når Sv har en fortolkning av kraftmarkedet om at dette innebærer en mulighet for å bli ledende innen miljøvennelig energi, følger det en policyutforming om at: ”SV vil arbeide for et sterkt offentlig eierskap i energisektoren.[...] SV vil opprettholde og sikre det rådende hjemfallsinstituttet for

vannkraftressurser og gå imot eventuelle EU-krav som kan bidra til å svekke nasjonal råderett over disse ressursene” (Sv 05-09:16) Ved å følge handlingslogikken LoA ser vi at deres situasjonsforståelse er at Norge skal bli ledende på miljøenergi, dette følger av deres identitet som et miljøparti, og normen som styrer handlingsvalget er nasjonalt eierskap, fordi dette sikrer politisk styring med miljøet. Hensynet til miljøet er motivet for politikken og virkemidlet med nasjonalt eierskap, er de samme som identifisert i tidligere program.

Endringen som kan spores av globaliseringens effekter på programmet er et tydeligere fokus på ledende miljønasjon og en konkretisering av å sikre nasjonalt eierskap ved opprettholdelse av hjemfall. Deres syn på globaliseringen om at staten må sikres makt i forhold til markedet forslår å unngå urettferdighet er innarbeidet i argumentasjonen.

7.3.2 Ap- Energilandet Norge

Ap viser her følgende situasjonsforståelse: ”Norge er en energinasjon. Tilgang til tilstrekkelig og rimelig energi er både viktig for folk flest i hverdagen, og for verdiskaping og arbeidsplasser. Klimaendringer er av de mest alvorlige trusler mot det globale miljøet” (Ap 05-09:25) Med en forståelsen av kraftmarkedet om at rimelig energi er viktig for verdiskapningen og miljøet, derfor vil ”Ap at energiforsyningen i Norge skal være den mest miljøvennlige i verden” (Ap 05-09:25)

I følge en handlingslogikk som LoA kan vi derfor identifisere en norm om at hensynet til miljøet og verdiskapningen er det viktige innen kraftmarkedet. Dette kunne vi også spore i de tidligere program. Samtidig var problemforståelsen i stor grad den samme som med tidligere program. Både her og i SV sitt program ser vi likevel spor av at globaliseringen har endret rammene for den nasjonale politikken. Målsettingene med policyutformingene har fått et globalt tilsnitt, man tenker ikke lenger bare nasjonalt men også globalt selv om normene som styrer handlingsvalgene virker rimelig stabile. Det man kan identifisere er at deres syn på globaliseringen om behovet for samspill mellom stat og marked er innarbeidet: ”Ap vil at Norge skal ha en aktiv rolle i internasjonal energipolitikk, som må ledes mot større grad av samarbeid om teknologier, energisystem og satsing på ny fornybar energi” (Ap 05-09:27)

Dette viser hvordan globaliseringen re-fortolkes inn i en nasjonal politisk setting i forhold til etablert politikk og eksisterende virkemidler fordi den former problemforståelsen av globaliseringen.

7.3.3 Venstres energireform

V's syn på kraftpolitikken: "En mer effektiv energibruk må ha høyeste prioritet i energipolitikken. Energipolitikken avgjør de nasjonale klimagassutslippene" (V 05-09:88) og videre: "Venstres energipolitikk vil gjøre at Norge kan opprettholde sin posisjon som energinasjon, selv når olje- og gassutvinningen gradvis reduseres" (V 05-09:88) Og når rollen som energinasjon opprettholdelse følger det at deres forslag blir: "Venstre vil at Norge skal utnytte sin posisjon som energinasjon til å bli en storeksportør av hydrogen til verdensmarkedet. Venstres visjon er et hydrogensamfunn" (V 05-09: 90)

Problemforståelsen av markedet er den samme som tidligere, hensynet til miljøet og effektiv resursutnyttelse. I policyutformingen kan man spore deres globaliseringssyn om at vi er verdensborgere og dermed har et større marked. Globaliseringen har effekt med tanke på argumentasjonen om at vi skal bli ledende eksportør i verdensmarkedet med hydrogen, men motiv for handlingsvalget er fortsatt hensynet til miljøet og effektiv ressursutnyttelse.

7.3.4 Høyre –Energinasjonen / Vannkraften - Nye fornybare energikilder

Høyre sin situasjonsforståelse av kraftmarkedet er at "Norge er fra naturens side rikt utrustet med miljøvennlige energiressurser. Norge har dessuten utviklet betydelig kunnskap innenfor energiproduksjon. Det gir et godt utgangspunkt for at norskbaserte selskaper kan utvikle seg både nasjonalt og internasjonalt." Når situasjonsforståelsen er at selskaper kan utvikle seg nasjonalt og internasjonalt blir det derfor "et mål for Høyre at Norge skal ha en sikker og fleksibel energiforsyning, og i tillegg være en ledende energinasjon i Europa. Tilstrekkelig tilgang på elektrisk kraft er avgjørende for norsk industri og verdiskaping" (H 05-09: 49) I tråd med handlingslogikken LoA kan vi derfor identifisere en norm om at man må handle i tråd med markedet. Dette er i likhet med deres syn på globaliseringen. Og viser at H i like sterk grad som tidligere argumenterer for internasjonal strategi og fokus på markedsmekanismer, men nå også som ledende energinasjon.

Deres situasjonsforståelse: ”Vannkraften er en miljøvennlig og fornybar energikilde” (H 05-09: 49) Når vannkraften er miljøvennlig, derfor må man satse på disse. ”Høyre mener at satsing på nye fornybare energikilder bør være teknologinøytral og markedsorientert,[..] Det må innføres et marked for grønne sertifikater i Norge så raskt som mulig, og det må innføres som del av et marked felles med flest mulig av våre naboland” (H 05-09: 51) Vi kan igjen identifisere en norm om man handler i tråd med markedet.

7.3.5 Nasjonal politikk /partienes politikk

Vi påpeker at det er stor enighet blant de politiske partiene om motivet for kraftpolitikken, om at man må utnytte denne miljøvennlige energikilden, ta hensyn til miljøet, ressursforvaltning og forbrukerne på en slik måte at det er til det beste for det gode samfunn. Det viser at situasjonsforståelsen av den institusjonaliserte politikken fra 1900-tallet ikke blir utfordret nevneverdig av globaliseringen.

De endrede rammevilkårene endrer politikken på en slik måte at kraftpolitikken løftes fra et nasjonalt til et globalt fokus, dette fordi globaliseringen re-fortolkes inn i kraftpolitikken men at handlingsvalgene utformes på bakgrunn av de samme normer som tidligere og at partienes identitet og ideologi er stabil. Dette viser at eksisterende politikk og eksisterende virkemidler former problemforståelsen av nye fenomen som globaliseringen og at re-fortolkningen av dette fenomenet inn i den nasjonale settingen medfører en endring i politikken på følgende måte at Sv vil bli ledene miljøstormakt, Ap ledende nasjon innen bærekraftig energi, V vil bli ledende hydrogennasjon og H ledende energinasjon med eksport som hovedmål. Vi kan spore at deres globaliseringsyn gir seg utslag i situasjonsforståelsen.

Eller sagt slik, når det skjer en redefinering av styringsutfordringene fra en nasjonal til global ramme re-fortolkes globaliseringen inn i den nasjonale kraftpolitiske ramme, og når dette skjer så endres også synet på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Dermed blir det endring i hvordan man definerer kraftpolitikken i den forstand at globale forhold slik som synet på et større marked bakes inn i problemdefinisjonen og argumenter. Dette kan forklare hvorfor alle partiene nå ser kraftpolitikk i et globalt perspektiv og er opptatt av å bli ledende.

Diskusjonen om hjemfall og konsesjonslovene må ses som en bekreftelse på at man responderer på nye utfordringer med eksisterende virkemidler. For som den gang vannkraften ble et politisk tema på dagsordenen er det stor enighet i hvordan man bør utnytte vannkraften til beste for det gode samfunn, gjennom riktig ressursutnyttelse og hensyn til miljøet. Uenigheten går på hvorvidt markedet eller staten er det rette svaret, på lik linje med hvordan partiene skilte seg i forhold til småskala og storskalamodellen med tanke på utnyttelsen av vannkraften.

7.4 Globaliseringens effekt på partienes syn på statlig styring og eierskap 2005-2009.

7.4.1 SV - Stans privatiseringen

Hvis man følger handlingslogikken LoA og spør hvilken situasjon er dette, sier Sv: ”Markedsliberalismen undergraver framtida for norsk næringsliv”(Sv 05-09:34) Og ”Dagens markedsliberalistiske system må erstattes av et samfunn der råderetten over ressursene er underlagt demokratisk styring” (Sv 05-09:7). Deretter vil man spørre hvem er jeg, hvor følgende illustrerer dette: ” Velferdsstaten må bygges ut, ikke ned. SV vil gi makt og ansvar tilbake til de folkevalgte og styrke offentlig eierskap” (Sv 05-09:8) og dette viser hva som da er passende alternativer for mine verdier: ”SV vil arbeide for at staten fortsatt skal være en aktiv eier i sentrale norske bedrifter” (Sv 05-09:34) Og man velger det alternativet som er mest passende: ”SV sier nei til privatisering” (Sv 05-09:8)

Globaliseringen gir følgende endringer i argumentasjon: ”Et aktivt og langsiktig eierskap er en forutsetning for å videreutvikle norsk næringsliv. [...] I dag hemmes verdiskapingen av kravet om kortsiktig gevinst” (Sv 05-09:38), så derfor: ”For å sikre demokratisk og effektiv styring av samfunnsutviklingen bør det offentlige eierskap være omfattende” (Sv 05-09:38)

Eller et konkret forslag som dette: ”Landet har en lang rekke utfordringer for framtida når det gjelder transport og infrastruktur, næringsutvikling, energisituasjon og forurensing. selskaper som Telenor, Statkraft, Posten, Statoil, NSB og Hydro har alle kompetanse til å være med på å løse disse utfordringene. SV vil derfor reversere

privatiseringen, og deretter bruke disse selskapene aktivt for å oppnå viktige mål for samfunnet. Det statlige eierskapet bør være langt mer aktivt enn i dag” (Sv 05-09:38)

7.4.2 Ap - Godt og aktivt statlig eierskap

Vi har tidligere vist at Aps globaliseringssyn søker samspill mellom stat og marked. Vi skal se hvordan denne endringen kommer ytterligere til uttrykk i programmet for 2005-2009. Vi spør hvilken situasjon er dette: Ap sin problemforståelse av statlig eierskap er at dette er til det beste for samfunnet fordi: ”[...] kan statlige eierskap sikre råderetten over naturressurser. Statlige eierskap kan sikre inntekter til fellesskapet, og kan være avgjørende for å sikre nasjonalt eierskap og nasjonal forankring av nøkkelvirkosomhet i Norge” (Ap 05-09:25) På spørsmålet om hvem er jeg vil svaret bli et sosialdemokratisk parti som vektlegger velferdsstaten. Og passende handling vil være: ”et sterkt statlig og nasjonalt eierskap også i fremtiden” (Ap 05-09:25)

Globaliseringens effekt på argumentasjonen om eierskap og deres syn om behovet for samspill ses her: ”Som eier må staten være profesjonell, og gi selskaper som konkurrerer på det åpne markedet like gode vilkår som konkurrentene” (Ap 05-09:25) Vi ser at det er staten som skal kunne tilpasse og styre markedet direkte. Målsetningen om like konkurransevilkår er samme argument som Høyre brukte for å omgjøre Statkraft til AS. Og et av deres argument for å oppheve hjemfallsretten. Dette viser etter handlingslogikken LoA at policyutformingen styres av hvordan man oppfatter situasjonen og videre hvilken identitet man har og til slutt hvilke normer som styrer valgene. Normene er institusjonalisert i partiet, i identiteten og er derfor relativt stabile. Til tross for at man som ulike parti har den samme målsetting kan man få ulik policyutforming.

Ap sin forståelse av eierskap er at dette er avgjørende for å sikre nasjonal forankring av selskaper i Norge, derfor er et aktivt statlig eierskap nødvendig. Normen er at man handler i tråd med velferdsstaten. Følgende policyutforming bekrefter dette ”sikre et sterkt offentlig eierskap til våre vannkraftressurser” (Ap 05-09:25) Og ”si nei til delprivatisering eller salg av Statkraft” (Ap 05-09:25) og: ”Våre energiresurser skal være i hele folkets eie. Derfor vil vi opprettholde det offentlige eierskapet i kraftsektoren og ordninger for hjemfall av kraftverk” (Ap 05-09:25)

AP og SV, sa i innstillingen til Perspektivmeldingen: ”Vi vil opprettholde hjemfallsordningen og ivareta målet om offentlig eierskap i kraftsektoren og nasjonal kontroll over vannkraftressursene. [...] det er nødvendig med en ny politisk kurs i Norge. En fortsettelse av dagens politikk med økt vekt på privatisering og svekket samfunnsansvar gir et samfunn med mindre rettferdighet ” (<http://dna.no/index.gan.>)

7.4.3 Venstre - Næringspolitikk for en ny tid

Hvilke effekter har globaliseringen på Venstre sitt program for perioden? Kan vi fortsatt spore at det ikke er endring i politikk, men en viss endring i argumenter. Vi har tidligere vist at de søker balanse i relasjonen stat-marked og at dette gjenspeiler seg i deres globaliseringssyn.

Prinsipper om eierskap

Følgende to prinsipper for eierskap og styring viser situasjonsforståelsen: *’Bedre tjenester med økt konkurranse’*. Venstre er grunnleggende positiv til konkurranse som virkemiddel for verdiskaping” (V 05-09:28) og *’Gode eiere uansett nasjonalitet’*. Norske bedrifter har et behov for gode eiere som tilfører økonomiske ressurser, nettverk, markedstilgang og kompetanse. Dette er langt viktigere enn eiernes nasjonalitet. I de fleste tilfeller vil fellesskapets interesser ivaretas bedre ved å bruke lovverk, rammebetingelser og kontrollmyndighet enn gjennom statlig eierskap” (V 05-09:29). Og hvor deres rolle som verdensborger gjør at følgende ses om passende: ”Målet med direkte offentlig eierskap må være å ivareta økonomisk virksomhet markedet ellers ikke kan løse, [...], eller å forvalte viktige fellesverdier” (V 05-09:38)

Venstre globaliseringssyn har den effekten på partiprogrammet på at det er viktigere å tiltrekke seg næringsvirksomhet enn å fokusere på hvem som eier i forhold til nasjonalitet. Dette bekrefter at deres problemforståelse av globaliseringen, om at vi er verdensborgere blir re-fortolket inn i nasjonal politisk setting. Denne situasjonsforståelsen aktualiserer fortsatt den samme normen som kandidat for handlingsvalget, om at relasjonen stat-marked styres av et samspill.

Denne problemforståelsen viser noe av det samme: ”.. ikke et mål at statlige virksomheter på rene markedsmessige vilkår skal tilby produkter og tjenester som private kan gjøre like godt. I de fleste tilfeller kan fellesskapets interesser ivaretas

bedre ved å bruke lovverk, ramme- betingelser og kontrollmyndighet. Der det ikke foreligger spesielle begrunnelser for statlig eierskap bør staten derfor selge seg ut av virksomhetene” (V 05-09:38) Vi sporer ingen endring i politikken, fortsatt en problemforståelse om at fellesskapets interesser ivaretas vel så bra ved at staten definerer rammene og at private utøver derfor er det ikke behov for statlig eierskap.

Venstre mener at eiers nasjonalitet har liten betydning og økt konkurranse er bra, at rammebetingelsene utformes av staten og markedet ordner, fordi de har en identitet som sosialliberal verdensborger og derfor har definert globaliseringen som flere muligheter og dermed mener at mer politisk samarbeid gjennom en balanse av stat og marked er et gode.

Hjemfall

Når det gjelder synet om balanse mellom stat og marked kan man spore en viss endring i argumentasjon og noe tvetydighet når det gjelder spørsmålet om hjemfall. Hvilken situasjon er dette: ”Eierskapet til kraftressursene er en spesiell utfordring. Venstre vil stå fast på full hjemfallsrett til norske vannfall for å sikre disse for fellesskapet. Kommune og fylkeskommune er gode eiere av norsk vannkraft, og disse interessene må ivaretas. Det bør utredes hvordan formuesverdiene til hjemfalt vannkraft til staten kan fordeles mellom regionale kraftselskaper der stat og kommuner er eiere. Venstre vil legge avgjørende vekt på at hjemfallsordningen ikke skal bidra til massiv formuesoverføring fra kommuner og fylkeskommuner til staten” (V 05-09: 38)

Og hvor deres identitet som verdensborger delvis blir tilsidesatt til fordel for rollen som sosialliberal hvor passende handlingsalternativ er å forhindre formuesoverføring. Likevel støtter de Høyres forslag i NOU2004:26 om at hjemfall også skal gjelde for offentlig eide kraftverk. I følge dagens lovverk har de offentlige evigvarende konsesjoner. Det er nettopp denne forskjellsbehandlingen av offentlige og private som ESA har påpekt. SV er svært skeptiske til å endre dette for offentlige siden de mener at kommunen da vil selge for å tilverve seg noe av den økonomiske gevinsten. Dette vil Venstre unngå ved å sikre en forsvarlig fordeling av verdiene.

Policyutformingen er i stor grad den samme som i tidligere program, men også hos Venstre er det endring i forståelsen av hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon når styringsutfordringene redefineres fra en nasjonal til en global

ramme. ”Venstre ønsker et sterkt offentlig engasjement i kraftsektoren. Venstre vil at Statkrafts andel av markedet skal begrenses, men fordi det er fellesskapet som eier naturressursene er det ikke likegyldig hvem som fyller rommet etter Statkraft”(V 05-09:38) Venstre ønsker derfor å lage rom for flere tunge norske regionale aktører i kraftsektoren fordelt på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig eierskap(V 05-09:39) Dette viser tvetydighet i synet på statens rolle versus markedet, siden de generelt vil at staten etablerer regler for markedet som et uavhengig tilsyn skal overvåke.

7.4.4 Høyre - Å utnytte mulighetene i en åpen verden

Vi kan identifisere deres identitet og ser hvordan globaliseringen er re-fortolket inn i en nasjonal politisk setting. Ved å følge handlingslogikken LoA spør vi hvilken situasjon er dette: ”Vi står overfor en hardere internasjonal konkurranse om arbeidsplasser og verdiskaping. I dette ligger det en utfordring for Norge og andre høykostland i å skape nye verdier. Norges ressursrikdom og vår kompetanse gir oss likevel et godt utgangspunkt for å hevde oss i en krevende internasjonal konkurranse. Norsk næringsliv har store vekstmuligheter innenfor og utenfor Norges grenser”(H 05-09:8) Og når man spør hvem er jeg: ”Høyres mål er at Norge skal bli best i Europa på innovasjon”(H 05-09: 8), blir en passende handling mer markert. Vi skal vise dette gjennom de neste avsnitt. Og følgende forklaring gjelder for at markedet er normen for handlingsvalg, fordi H har en næringsliberal ideologi har de derfor definert globaliseringen som flere muligheter og økt konkurranse, dermed må vi handle i tråd med markedet.

Handelshindringer må fjernes

”Vår økonomi er svært avhengig av internasjonale markeder. Norsk næringsliv må hevde seg nasjonalt og internasjonalt, og må fornye seg for å sikre arbeidsplasser, verdiskaping og velferd” (H 05-09: 16) En situasjonsforståelse om at globaliseringen gir utfordringer. Og videre: ”Globaliseringen av verdensøkonomien byr på muligheter for et lite land med en åpen økonomi. Norsk økonomi og norsk næringsliv har svært mye å vinne på at handelshindringer fjernes.[..] Høyre vil arbeide for nedbygging av handelsrestriksjonen” (H 05-09:20) Et handlingsvalg om mer marked.

Økonomisk politikk som sikrer markedsadgang

Høyre mener at myndighetene skal legge til rette for konkurranse, slik at næringslivet er best mulig rustet” (H 05-09: 26) Og: ”Høyre vil føre en økonomisk politikk som sikrer [...] internasjonal markedsadgang, frie kapitalmarkeder og en effektiv konkurranselovgivning” (H 05-09:39). Og: ”Høyre vil motvirke maktkonsentrasjoner i markedet gjennom egnet lovgivning og et sterkt og uavhengig konkurransetilsyn”(H 05-09:40) Vi ser her en likhet med Venstre om at markedet skal styres av et konkurransetilsyn, og tilrettelegging for et globalt marked

Eierskap

Dette illustrerer problemforståelsen: ”Høyre vil sikre norsk eierskap i næringslivet gjennom å styrke det private eierskapet. Høyre vil åpne for privat eierskap i heleide statlige selskaper, og gradvis redusere det statlige eierskapet. Det vil gi selskapene bedre utviklingsmuligheter, øke verdiskapingen og sikre en bedre balanse mellom statlig og privat eierskap.[...] for å sikre nasjonal kompetanse i nøkkelnæringer legger Høyre til grunn at det fortsatt vil være riktig å beholde en statlig minoritetskontroll i viktige selskaper der staten allerede er i en slik eierposisjon” (H 05-09:40). En problemforståelse av at hovedsakelig er det private eierskap bedre enn det statlige

Kraftmarkedet og eierskap - like muligheter for å eie

”Et for omfattende offentlig eierskap er uhensiktsmessig i en så dynamisk næring som kraftnæringen. Samtidig er norske vannkraftressurser underlagt et omfattende nasjonalt lov- og regelverk, inkludert en egen grunnrenteskatt for vannkraftproduksjon. Høyre ser positivt på at norske kraftselskaper ekspanderer utenfor Norges grenser. En slik utvikling forsterker imidlertid behovet for privat medeierskap i slike selskaper. Høyre mener også at dagens konsesjonslovgivning for vannkraftanlegg hindrer et aktivt privat eierskap og bremser omstrukturering i kraftbransjen. Høyre mener derfor at det for å sikre en dynamisk utvikling av kraftnæringen er behov for å endre dagens hjemfallsinstitutt. Private eiere skal ha like gode muligheter til å eie norske vannkraftressurser som det offentlige eiere har” (H 05-09: 51). Vi ser en sammenfallende argumentasjon og syn med deres svar på globaliseringens muligheter og utfordringer.

7.4.5 Partienes politikk

Globaliseringen ved økt integrasjon over landegrensene og regionalt samarbeid gjør markedene mindre og krav om like vilkår til konkurranse reiser seg. Det samme gjelder internasjonale forpliktelser i forhold til miljø. De svar som partiene gir på policyutformingen i kraftmarkedet og spørsmål angående konsesjonslovgivningen og hjemfall henger sammen med hvordan deres forståelse av globaliseringen bakes inn i nasjonale fenomen når det globale blir re-fortolket inn i en nasjonal ramme. Dette fordi det samtidig skjer en endring i synet på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. I dette ligger at det blir endring i hvordan man definerer fenomen eller problemer i den forstand at globale forhold bakes inn i problemdefinisjonen og argumenter.

På denne bakgrunn har vi avdekket at Sv har endring i politikk og argumentasjon hvor deres globaliseringssyn om økende urettferdighet gjennom en økende globalisering og markedsmakt motvirkes ved en sterk stat, statlig styring og eierskap.

Det samme gjelder AP som også har endring i sin politikk, men de søker både stat og marked i en form for partnerskap hvor staten som sådan og politiske myndigheter skal kunne tilpasse og styre markedet direkte, ikke via regler slik som V søker. Deres syn på globaliseringen er at dette gir store vekstmuligheter, men må styres innenfor rammen av velferdstaten slik at den økonomiske gevinsten kan komme alle til gode.

Venstre har ingen endring i politikken, men en viss endring i argumenter. Dette begrunnes med at deres syn på relasjonen stat-marked er at staten definerer rammevilkårene og markedet utøver, kontrollert av et uavhengig konkurransetilsyn. Dette fordi konkurranse gir best pris og riktig ressursutnyttelse. Vi er borgere, og globaliseringens effekt på dette synet er at vi nå er verdensborgere og politikken og argumentene overføres til denne globale rammen. Det kan likevel spores en tvetydighet i globaliseringens effekt på deres syn for statens rolle i det siste programmet i forhold til markedet. Det virker som at innenfor kraftmarkedet skal staten likevel spille en rolle.

Høyre har ikke endring i politikk, men en sterkere argumentasjon for sin tro på markedet i forhold til staten. De vektlegger at behovet for like konkurransevilkår og behovet for verdiskapning tilsier at vi må spille på markedets premisser og fjerne handelshindringer, slik som hjemfallsinstituttet. Når H tidligere argumenterte mot

hjemfall var det begrunnet i den private eiendomsretten, nå i markedstilpassning og like konkurransevilkår. Det viser at også hos Høyre skjer det noe med problemforståelsen av hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon når det globale re-fortolkes inn i en nasjonal ramme.

Stabilitet i regler og mening produserer stor variasjon i oppførsel, fleksibel til å respondere på endringer i omgivelsene. Endres omgivelsene raskt - skjer det samme med svarene til stabile institusjoner. Som et resultat av dette, [...], politiske institusjoner responderer raskt på signaler fra omgivelsene (March og Olsen 1989:58) Derfor når rammene for den nasjonale politikken er i endring som følge av globaliseringsprosesser, [...] blir globaliseringen som fenomen re-fortolket inn i den nasjonale politiske setting, men hvor eksisterende virkemidler og eksisterende politikk former problemforståelsen av dette fenomenet. Dette på bakgrunn av handlingslogikken om det passende- ideen om Loa.

Da blir det forståelig at Høyre som et markedsliberalt/næringsliberalt ideologisk parti går inn for å åpne kraftsektoren for globaliseringens effekter, et marked på tvers av landegrenser. Venstre med sin sosialliberale ideologi hvor ønske om statlig styring skal være av den art at man kun bestemmer rammene for og ikke selv driver næringsvirksomhet støtter opp under dette. De ser muligheten for å la markedet bestemme pris gjennom markedsmekanismene som en god mulighet for riktig ressursutnyttelse og ivaretaking av miljøet. De er enig med Høyre i at et fritt kraftmarked er det beste. Men og det er et viktig men, der Høyre ser hjemfallsretten og konsesjonslovgivningen som en hemske for dette, velger Venstre av de samme årsaker som Regjeringen Knudsen å se verdien av å sikre statens eiendomsrett gjennom konsesjonslovgivningen og hjemfall. De støtter likevel Høyre sitt ønske om å inndra de evigvarende konsesjonene som offentlige har

Sv er negativt innstilt til globaliseringen og ser dette som en økende fare for større forskjeller mellom rike og fattige, ikke bare i et Nord-Sør perspektiv, men også ved at et 100 talls multinasjonale selskaper utnytter systemet og øker forskjellene. I dette perspektivet blir det viktig å beholde og sikre statens og det offentliges eierskap til kraftressursene gjennom konsesjonslovgivningen og hjemfall. Hvis man sier at Venstre er på linje med Knudsen sine argumenter kan Sv sies å videreføre Castberg sine visjoner

om at all grunneiendom i siste instans tilhører samfunnet. De støtter da også oppunder at hjemfall ikke skal innføres for de offentlige (kommune og fylkeskommune) kraftverkene. Og hvor Castberg var opptatt av en sosial profil i utformingen av vannkraften, søker Sv å ta tak i vår tids utfordring – miljøet. Hensynet til dette gjør at vannkraften kan sikre renere energi.

Det være vanskelig å forstå Ap sine beveggrunner, siden de har gått i front å fremmet en liberalistisk politikk med privatisering av flere store tunge bedrifter slik som Statoil, Telenor, Nsb, Posten og SAS med flere. Når det nå gjelder kraftmarkedet ønsker de å opprettholde statlig styring og eierskap via Statkraft og er for en opprettholdelse av konsesjonslovgivningen og hjemfallsretten. Dette viser at partiets syn på relasjonen stat-marked som partnerskap former deres forståelse av hva det nasjonale betyr i en global konkurransesituasjon.

I utviklingen av Statoil og Statkraft har Ap valgt to ulike strategier. Og kan ses i sammenheng med og som et svar på hvordan de velger å refortolke globaliseringen. I Jaglands initiativ og partiets synspunkter kommer det frem at svaret på utfordringer og muligheter som globaliseringen representerer er økt styring med markedskreftene svaret. Samtidig ser de behovet for å utvikle en bærekraftig næringsvei gjennom kraftmarkedet hvor Norge skal bli ledene på dette og utnytte den kompetanse vi har bygget opp gjennom vår rolle som energinasjon, og av hensyn til miljøet.

Dermed kan Aps politikk ses som et svar på maktutredningens konklusjon om statskapitalisme uten strategi og at globaliseringsmeldingen påpekte behovet for alternativ næringsutvikling. Det interessant i forhold til dette er at nettopp H i globaliseringsmeldingen la frem behovet for at man trang det samme, men deres svar var at Norge skulle bli en ledende kunnskapsnasjon. Ser man dette under ett virker det som at globaliseringens muligheter og utfordringer refortolkes inn i partiene etter en logikk om det passende i forhold til institusjonaliserte verdisynspunkt.

7.5 Oppsummering

Vi har søkt å vise globaliseringens effekter på partienes program, for ytterligere styrke argumentet om endring med hensyn til politikk og argumentasjon om dette. Det på bakgrunn av en antakelse om at når det skjer en re-definering av styringsutfordringene

fra en nasjonal til en global ramme refortolkes globaliseringen inn i en nasjonal politisk setting. Og når dette skjer endres partienes syn på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Det blir altså endring i hvordan man definerer relasjonen stat-marked, problemforståelsen av kraftmarkedet, statlig styring og eierskap fordi globale forhold bakes inn i problemdefinisjonen og i argumenter.

Hvilken funn gjorde vi: Alle partiene viser spor av at det globale påvirker argumentasjonen og problemforståelsen. I synet på relasjonen stat-marked er Sv for en sterk stat med hensyn til styring og eierskap, Ap søker partnerskap, hvor staten skal styre markedet direkte og ikke via regler som hos V. Ap ønsker statlig eierskap. Hos V kan man i program for 2005-2009 spore det samme eller i alle fall en tvetydighet, siden V normalt ser markedet som den rådende mens staten kun definerer reglene. Høyre har ingen endring i politikk men litt sterkere eller annerledes argumenter da de før fokuserte på eiendomsretten men nå også fordi man må tilpasse seg markedet. Vi kan spore endring i SV sin politikk ved opprettholdelse av hjemfall og Ap sin politikk ved økt statlig eierskap, dette i kontrast til deres forslag om delprivatisering av Telenor og Statoil. Når det gjelder kraftmarkedspolitikken er alle partiene opptatt av miljøet og globaliseringen er blitt re-fortolket inn forståelsen av det nasjonale ved at alle søker å bli ledende på kraft innen miljø og/eller eksport.

8. Konklusjon

Problemstillingen for denne studien var: hvordan endrer de politiske partiene sin politikk når rammene for den nasjonale politikk er i endring, som følge av det som ofte omtales som globaliseringsprosesser? Og konkretiseres ved å velge partiprogram (1997-2009) for Sv, AP, V og H med hensyn til deres kraftmarkedspolitik, globaliseringssyn og endring av statens eierskap i Statkraft fra SF til AS, som case.

Innledningsvis stilte jeg følgende spørsmål i forhold til den konkrete problemstillingen: hvordan har de politiske partiene endret sin problemforståelse og policyforslag, gitt de nye utfordringene som globaliseringen representerer Og fremmet følgende antakelse: politikerne forenkler og fortolker en kompleks virkelighet slik at den er håndterbar med de virkemidler som er tilgjengelig, og slik passer inn i partiers verdigrunnlag og politikk når det gjelder deres syn på relasjonen stat-marked.

8.1 Empiriske funn

Hovedkonklusjon: globaliseringen re-fortolkes inn i en nasjonal politisk setting og eksisterende virkemidler og politikk former problemforståelsen av nye fenomener.

Globaliseringssyn

Partienes syn på globaliseringen er at Sv ser det som økende urettferdighet og turbokapitalisme, Ap har en forståelse av globaliseringen som økende vekst og utfordringer i likhet med den under industrialiseringen. Handlingsregelen for Sv er mer styring og mindre marked, mens for Ap er det økt politisk samspill. Venstre ser globaliseringen som et gode, siden dette gir bedre pris og bedre ressursutnyttelse. Handlingsregelen er verdensborger og balanse mellom stat og marked hvor staten definerer reglene. Høyre mener som V at markedet skal styre og de ser globaliseringen som økte økonomiske muligheter og utfordringer og styrt av markedsmekanismene derfor må man åpne opp for disse, hvor regelen for handlingsvalget blir mer marked.

Partienes globaliseringssyn avdekker at globaliseringen re-fortolkes inn i en nasjonal politisk setting/partienes politikk på en slik måte at eksisterende virkemidler og eksisterende politikk former problemforståelsen av dette nye fenomenet.

Statkraft fra SF til AS

Partienes forståelse av endringen i statens eierskap kan ses i lys av deres syn på globaliseringen, hvor Sv ser det som snikprivatisering, Ap ser behovet for styring med en slik viktig sektor. Begge partier er imot endringen. Høyre er også i tråd med sitt globaliseringssyn og ser endringen som tilrettelegging for like konkurransevilkår og markedstilpassning. Venstre deltar med Høyre i samarbeidsregjeringen Bondevik I.

Kan vi spore endringer i partienes program for perioden 1997-2009?

Vi har analysert partienes syn på relasjonen stat- marked med et fokus på statlig styring og eierskap, herunder endring i argumenter/begrunnelse for og i politikk.

Våre funn underbygger at Sv har endring både i sin politikk og argumentasjon, og dette kan ses i sammenheng med globaliseringen og deres syn på denne som økende urettferdighet. Økende markedsrettigheter må derfor forhindres og kommer til uttrykk i at Sv vil kjøpe seg opp i de tidligere statlige gigantene som nå er delprivatiserte selskaper, hvor staten har eierskap. Og de er imot en endring i hjemfallsinstituttet. I kraftpolitikken kan man spore en endring om at Sv vil bli ledende på miljøenergi.

Ap har også endring i sin politikk og argumentasjon, med tanke på at de tidligere fremmet forslag om delprivatisering av de statlige gigantene, men nå er imot dette for Statkraft. Det kan ses i sammenheng med deres syn på globaliseringen som økte markedskrefter som må utnyttes, men kontrolleres av staten gjennom et samspill mellom stat og marked. Samspillet innebærer at staten som sådan og politiske myndigheter skal kunne tilpasse og styre markedet direkte og ikke via regler slik som V ønsker. Når det gjelder spørsmålet om hjemfall er det ingen endring å spore i politikken siden Ap har fremmet denne politikken i alle sine tre programmer. Det kan muligens ses i forlengelse av deres syn på Statkraft som industrielt virkemiddel med billig kraft til industrien, i oppbyggingen av Norge som velferdsstat.

Venstre har små eller ingen endring i sin politikk, men endring i sin argumentasjon. Deres syn er at i relasjonen stat - marked skal staten ikke drive næringsvirksomhet, men overlate dette til markedet. Statens rolle er å definere rammevilkårene som så overvåkes av et konkurransetilsyn. Denne politikken overføres også til den globale konkurransesituasjonen og er i sammenheng med at Venstre ser oss som verdensborgere. Endringen i politikken eller tvetydigheten i argumentasjonen er å spore

i spørsmålet om hjemfall hvor de både ønsker fjerning av dette i tråd med Venstre, men likevel søker et stort offentlig eierskap. Og dette kan ses som følge av at det skjer en endring i forståelsen av hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Det kan også ha sammenheng med hvilket svar man får på spørsmålet om hvem er jeg, siden Venstre også har en sosialliberal profil og ikke utelukkende en næringsvennlig ideologi. Eller også som en forlengelse av en institusjonalisert identitet som det parti som sikret Norge eiendomsretten til vannkraften nettopp gjennom konsesjonslovene og hjemfallsinstituttet. Venstres visjon for kraftpolitikken er dessuten at Norge skal bli en ledende hydrogenasjon.

Høyre har ingen endring i politikken men en endring i argumentene ved at disse er litt annerledes og sterkere med hensyn til relasjonen stat -marked hvor Høyre mener markedet og markedsmekanismene skal sikres gjennom like konkurransevilkår, men i likhet med Venstre overvåkes av et internasjonalt konkurransetilsyn. Endringen i argumentasjonen var at tidligere var Høyre motstandere av hjemfall som en følge av at dette var i konflikt med den private eiendomsretten, men det nå også tillegges at hjemfall er en hemske fordi man må tilpasse seg markedet.

Vi mener dette viser at globaliseringen refortolkes inn i en nasjonal politisk setting og at eksisterende virkemidler og eksisterende politikk om mer eller mindre styring/marked former forståelsen av nye fenomen/globaliseringen når den utfordrer den institusjonaliserte kraftpolitikken og krever en ny problemforståelse.

8.2 Teoretiske funn

Jeg har benyttet meg av et institusjonelt perspektiv - logic of appropriateness for å analysere de empiriske funn og forklare min problemstilling. Det er tydelig at dette teoretiske perspektivet er egnet til å forklare hvordan partiene endrer sin politikk, etter en handlingslogikk LoA - ideen om det passende. Det bemerkes at intensjonen ikke har vært å forklare hvorfor politikken endrer seg. Vår hensikt har vært empirisk rettet mot å forstå endring, eller mangelen på sådan, i politikk. Dette innebærer et spørsmål om hvordan partiene endrer sin forståelse og politikk analysert i lys av LoA.

Denne handlingslogikken har sitt utgangspunkt i at man stiller tre spørsmål, hvordan situasjon er dette, hvem er jeg, hva er mest passende for en person som meg i en situasjon som dette, og tilslutt velger man den handlingen som er mest passende.

Hvordan har de politiske partiene endret sin problemforståelse og policyforslag, gitt de nye utfordringer som globaliseringen representerer? Vi har søkt å påvise at de politiske partiene forenkler og fortolker en kompleks virkelighet på en slik måte at den for det første er håndterbar med de virkemidler som er tilgjengelig og for det andre at det passer inn i partiers verdigrunnlag. Dette fordi problemforståelsen formes nettopp av eksisterende virkemidler og eksisterende politikk. Ved å følge handlingslogikken er det situasjonsforståelsen som aktualiserer den aktuelle norm eller regel som kandidat for handlingsvalget. Og når man da antar at identiteten er stabil og at normene er internalisert i identiteten er det naturlig at den etablerte kraftmarkedspolitikken med hensyn til relasjonen stat-marked forblir relativt stabil også. Det som skjer er at man får endring i politikk fordi man får nye rammevilkår som følge av globaliseringen. Globaliseringen for øvrig er også formet etter den samme handlingslogikken, gitt partienes identitet og man kan se hvordan dette synliggjøres i deres syn på globaliseringen som fenomen. Det er på denne bakgrunn at globaliseringen re-fortolkes inn i en nasjonal politisk setting som vist i debatten om statens eierskap i Statkraft og hvordan man velger å forstå hva dette innebærer.

Kort sagt: Globaliseringen som prosess utfordrer deler av den etablerte politikken og skaper en ny problemforståelse i partiene. Dermed re-fortolkes globaliseringen inn i den nasjonale politiske setting på bakgrunn av eksisterende virkemidler stat/ marked og eksisterende politikk med statlig eierskap, konsesjonslovgivning og hjemfallsrett. Motivet med politikken endres ikke. Det er ikke globaliseringen direkte som endrer politikken, men det skjer som en konsekvens av nye rammevilkår. Dette fordi når forståelsen av styringsutfordringene redefineres fra en nasjonal til global ramme blir globaliseringen refortolket inn i en nasjonal ramme. Og da endres synet på hva det nasjonale er og betyr i en global konkurransesituasjon. Poenget er så at det blir endring i hvordan man definerer problem i den forstand at globale forhold bakes inn i problemdefinisjonen og i argumenter for partienes politikk.

Kildeliste

Bøker og artikler :

- Andersen, I (1990): (red): Valg af organisations-sociologiske metode- Et kombinationperspektiv. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, S. Svein (1993): The Struggle Over North Sea Oil and Gas. Oslo: Scandinavian University Press
- Andersen, S. Svein og Ole Gunnar Austvik (2000): Nasjonal handlefrihet- nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati. Oslo: Makt og demokratiutredningen, rapportserien nr. 21
- Andersen, S. Svein (2001). 'Politisk styring eller markedstilpasning av olje- Norge?' , i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Andersen, S. Svein og Ole Gunnar Austvik (2001). 'Norge som petroleumsland- modent for endringer', i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, Økonomiske føringer og politisk handlingsrom. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bergh, Christian Henrik (2000): Implementering av EU-direktiv i Norge. Postdirektivet-Nasjonal tilpasning i forkant. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Baldersheim, Harald Og Jean Pascal Daloz (2003): Political Leadership in a Global Age. The Experiences of France and Norway. Aldershot: Ashgate.
- Børtnes, Forr Knut(2000): Troll kan temmes norsk vannkraft gjennom tidene. Utenriksdepartementet: Nytt fra Norge
<http://odin.dep.no/ud/norsk/tema/generell/p30000701/p30000703/032091-991382/dok>
- Christiansen, E. (1996): Foretning eller forvaltning? Reform av televerkets sentraladministrasjon og forhold til statsmyndighetene på 1950- og 1960- tallet. LOS-senteret Rapport 9604
- Egge, Åsmund (1990): Fra Odyssevs' til Promenthevs' herredømme. Stat og næringsliv i Norge 1870-1914. Nytt Norsk Tidsskrift. nr. 2
- Giddens, A. (1990): The Consequences of Modernity. Cambridge:Polity Press
- Giddens, A. (1996): 'Globalization: a keynote address', UNRISD News, 15
- Grønli, T (1998): "Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styrings-politisk redskap 1945-1995", i :Grønli, T og P.Selle (red.): Ein Stat? Fristillingas fire ansikt, Bergen 1998
- Grønlie, Tore (2001): 'Mellom politikk og marked - organisering av statlig næringsdrift', i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Jagland, Thorbjørn (1998): Tale om den politiske situasjonen. Landsmøte 20 november.
- Held, Goldblatt, McGrew og Perraton (1999): Global Transformation. Politics, Economics and Culture. Oxford:Polity Press
- Held, David Og Anthony McGrew (2000) (red.): The global Transformations reader. An Introduction to the Globalization Debate.Oxford:Polity Press
- Hirst, P. og Thompson, G. (1996a): 'Globalization: ten frequently asked questions and some suprising answers', Soundings, 4.
- Hirst, P. og Thompson, G. (1996b): Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance. Cambridge:Polity Press

-
- Hirst, P. og Thompson, G. (1999): *Globalization in Question*, 2nd. edn. Cambridge: Polity Press
- Holter, Harriet og Kalleberg, Rangvald(red) 1996: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlagets metodebibliotek. Oslo
- Hveem, Helge (2004): *Globaliseringens kraft*. Apollon. Forskningsmagasin fra Universitetet i Oslo.
<http://www.apollon.uio.no/vis/art/2004/1/globkraft>
- Lipset, Seymour M og Rokkan, Stein (1967): *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives*. New York: Free Press
- Luhmann, Niklas 1990: *Political Theory in the Welfare state*. Walter de Gruyter Berlin- New York
- Lytomt, Hilde Elise (2000): "Den partipolitiske diskurs om arbeid og arbeidsliv- En systemteoretisk analyse av partiprogrammer" Hovedoppgave i sosiologi. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.
- Magnussen, A-M. (1999): *Logic of Appropriateness og former for rasjonalitet*. LOS-senteret. Notat 9919. Bergen.
- March, J.G. (1994): *A Primer on Decision-making*. New York: Free Press.
- March, J.G. Og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- March, J.G & Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press
- March, J.G & Johan P. Olsen (1996): "Institutional Perspective on Political Institutions" in *Governance*, 9: 247-264
- March, J.G & Johan P. Olsen (1998): "The Institutional Dynamics of International Political Orders" i *International Organization* 52 (4): 943-969
- March, James G. Og Johan P. Olsen: *The logic of appropriateness*. Stanford University/ Arena, Universitetet i Oslo.
- Neumann, Iver B. (2001): *Norge - Eu kritikk: Begrepsmakt i Europadebatten*. Oslo: Pax Forlag
- Nordby, Trond (1983): *Venstre og samlingspolitikken 1906-1908: En studie i partioppløsning og gjenreisning*. Dr.avh. Universitetet i Oslo. Oslo: Novus
- Othman, K. (1990): *The Borderless World*. London: Collins
- Othman, K. (1995): *The End of the Nation State*. New York: Free Press
- Olsen, Johan P. (1992): *Analyzing Institutional Dynamics*, i *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3: 247-271.
- Olsen, Johan P. (2004) *Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk*. Arena Working paper No 04/04, Universitetet i Oslo
- Peters, B. G. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'* New York: Pinter
- Pressemelding fra UD Nr.:54/03: *Kunnskap og samarbeid er nøkkelen til globaliseringens muligheter* (<http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/presse/032121-070005/index-dok000-b-n-a-html>)
- Powell, Walter W. Og Paul J. DiMaggio (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Repstad, Pål (1993): *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlagets metodebibliotek. Oslo: Universitetsforlaget
- Rosenau, J. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rosness, Paul G. (2000): "Historiske forklaringar i institusjonelle analyser innanfor statsvitenskapen" *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*. 118-195
- Ryan (2003): <http://sv.no/hvem/stortinggruppen/naring/kronikker>
- Rønningsbakk, Kjell(2005): *Hvorfor fikk vi hjemfall*. Kraft Nytt.

<http://kraftnytt.no/print.asp?page=21869&article=29087&msgpage=0&msgpost=0>

Scott, Richard W. (1995): Institutions and Organizations, SAGE Publications

Sending, Ole Jacob (1999): Some critical remarks to March and Olsen's "Logic of Appropriateness". Notat nr. 53. Bergen Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Sleire, T. (1999): "Så langt, men ikke lenger". Reformfremstøtet mot Norges statsbaners sentraladministrasjon og tilknytning til statsmyndighetene på 1950- og 1960- tallet. LOS-senteret. Rapport 9903.

Slagstad, Rune (2001): De nasjonale strateger. Oslo: Pax Forlag A/S

Statskrafts bærekraftrapport (2003)

SV, Landsstyre (2003) Kraftmarkedet i krise 09.08: [www.http://sv.no /hvem /landsstyret /uttalelser](http://sv.no/hvem/landsstyret/uttalelser)

Thue, Lars (1994): Statens Kraft 1890-1947. Kraftutbygging og samfunnsutvikling. Oslo: Cappelen Fakta / J.W. Cappelens Forlag a.s

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (2001): Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring. Makt og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk /Gyldendal Norsk Forlag AS

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (2001): Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, Økonomiske føringer og politisk handlingsrom. Makt og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk /Gyldendal Norsk Forlag AS

Weiss, Linda (1998): The Myth of the Powerless State. Cambridge:Polity Press

Yin, K. (1994): Case Study Research. Design and methods. London: Sage

Østerud, Øyvind (1999) "Den postnasjonale utfordringen. Mellom globaliserte makt og nasjonalt demokrati" - Skjervheimforelesningen 1999, holdt på skjervheimseminaret på Voss 11 september

Østerud, Øyvind (1999): Globaliseringen og Nasjonalstaten. Makt og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Østerud, Øyvind (2003) 'The Norwegian globalization debate', i Harald Baldersheim og Jean Pascal Daloz (red): Political Leadership in a Global Age. The Experiences of France and Norway. Aldershot: Ashgate.

Offentlige dokumenter:

Dagsorden (nr. 57): Sak nr.2 Innstilling fra utenrikskomiteen om En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer, 2038-2072, 2078 jfr. Inst. S. Nr 118 (2003-2004), jf. St.meld. nr. 19 (2002-2003)

Dokument nr. 8:99 (2002-2003), Forslag fra stortingsrepresentant Øystein Hedstrøm om lov om endring i lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven) (ny § 3-12), Jfr Inst. O. Nr.109 (2002-2003)

Inst. S. Nr. 118 (2003-2004), Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen. Innstilling fra utenrikskomiteen om En verden av muligheter - globaliseringens tidsalder og dens utfordringer.

Inst. S. Nr. 248 (2003-2004) Innstilling fra Nærings- og handelsdepartementet. Statens eierskap i Statkraft SF

NOU 1989: 5 En bedre organisert stat.

NOU 2003: 19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra makt – og demokratiutredningen. (1998-2003)

NOU 2004: 26 Hjemfall.

St.meld. nr. 22 (2001-2002): Et mindre og bedre statlig eierskap

St. meld. nr. 19 (2002-2003): En verden av muligheter - globaliseringens tidsalder og dens utfordringer.

St.prp.nr. 53 (2003-2004), Statens eierskap i Statkraft : S. tid: 3195-3216, 3256-3257.

Partiprogram :

Arbeiderpartiet: Samråderett. Prinsipp og arbeidsprogram 1997-2000: Vedtatt på landsmøte i Det Norske Arbeiderparti. Oslo 7 –10 november 1996.

Arbeiderpartiet: Rettferdig fordeling. Program for rettferdig fordeling vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøte 20. – 22. november 1998

Arbeiderpartiet: Det norske Arbeiderparti. Program for 2001-2005. Arbeiderpartiets Prinsipp og handlingsprogram 2001-2005: Vedtatt på landsmøte november 2000.

Arbeiderpartiet: Ny Solidaritet. Arbeiderpartiets program 2005-2009. Vedtatt på landsmøtet i Arbeiderpartiet 10 april 2005.

Høyre: Fra statlig makt til personlig ansvar. Høyres stortingsvalgprogram 1997-2001. Vedtatt på Høyres landsstyremøte Oslo. 4-6 april 1997

Høyre: Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005.
<http://www.hoyre.no/Saker/program/1042326678.89>

Høyre: Nye muligheter. Høyres stortingsvalgprogram 2005-2009. Vedtatt på Høyres landsstyremøte Oslo 6-8 mai 2005

Sosialistisk Venstreparti: Folkemakt mot pengemakt. Arbeidsprogram for 1997-2001. Vedtatt på Sosialistisk Venstrepartis landsmøte. Oslo 2-5 mai 1997

Sosialistisk Venstreparti: Folkemakt mot pengemakt. Arbeidsprogram for 2001-2005.

Sosialistisk Venstreparti: Ulike Mennesker. Like muligheter. Arbeidsprogram for 2005-2009. Vedtatt på Sosialistisk Venstrepartis landsmøte i Kristiansand 31 mars-3 april 2005

Venstre: Mangfold og fellesskap - inn i et nytt årtusen. Venstres stortingsvalgprogram 1997-2001. Vedtatt på Venstres landsmøte. Ålesund 25-27 april 1997

Venstre: Personlig frihet og sosialt ansvar. Venstres stortingsvalgprogram 2001-2005. Vedtatt på Venstres landsmøte i Trondheim 11-13 mai. 2001.

Venstre: Mer Frihet. Mer Ansvar. Et sosialliberalt reformprogram for stortingsperioden 2005-2009. Vedtatt på Venstres landstyremøte. Molde 15-17 april 2005.

Avisartikler:

Østerud, Øyvind (2002): 'Foreløpig maktdiagnose: Politikken på retrett', Aftenposten 7 mars.

Elektroniske kilder:

www.venstre.no/meninger/ (politisk uttalelse fra venstres landstyremøte, vedtatt 28/3-04)

[www.http://dna.no/index.gan](http://www.dna.no/index.gan).